

# **Werk In Uitvoering**

**Scenariostudies op de WWnV**

Versie 1.6

## 0 Inhoudsopgave

0	Inleiding	3
	Leeswijzer	4
I	De komst van de WWnV	
	I.1 De situatie tot 2013	5
	I.2 De WWnV in context	5
	Beleidsomslag	5
	I.3 De Partners	7
	Het UWV	8
	De werkgevers & de arbeidsmarkt	8
	Het onderwijs als voorliggende voorziening	9
	Overige partners	10
II	De financiële gevolgen gewogen bij ongewijzigd beleid	
	II.1 Budgettair kader WWnV	11
	II.2 Verdeelmodel Macrobudget	11
	II.3 Dilemma's in beleid	12
	II.4 De impact voor Lelystad	12
	II.5 Het Participatiebudget Lelystad 2012 en verder	13
	De bezuinigingen	13
	WSW	14
III	De kwetsbare burger in het licht van de veranderingen	
	III.1 De doelgroepen	16
	III.2 Loonwaarde en verdiencapaciteit	17
	III.3 De doelgroepen gecategoriseerd	17
	III.4 Dilemma's in de doelgroepkeuze	18
	De scenario's	19
IV	De nieuwe koers in de uitvoeringspraktijk	
	IV.1 Strategisch herijken	21
	IV.2 De gemeentelijke regiefunctie	21

IV.3 Het werkbedrijf	22
Een brede werkvoorziening	22
Een smalle werkvoorziening	23
De potentiële doelgroepen van het werkbedrijf	23
Het werkbedrijf als uitvoeringsorganisatie van de gemeente	23
De werkgeversbenadering	24
Concern voor Werk	25
Perspectief BV	25
IV.4 WSW: Naar een smalle sociale werkvoorziening	26
Financiering van de omslag	27
Het Transitieplan	28
IV.5 Regionalisering	28
Regionale Back Office	29
Arbeidsmarkt	29
Werkbedrijf	29
V De uitrol: in de ‘luwte’ van 2012, stapsgewijs naar nieuw beleid	
V.1 Voorbereidingen WWnV implementatie	30
V.2 Planning	30
Bijlagen:	
I Herzieningen op de bestaande wetgeving	32
WWB	
WSW	
Wajong	

## Inleiding

Breken met oude gewoonten. Dat wordt het adagium voor de gemeente in deze periode waarin zij zichzelf en haar rol en positie als dienstverlener, naar haar burgers toe, opnieuw dient uit te vinden! Het gewicht van de verantwoordelijkheid op de uitvoering van de sociale zekerheid wordt steeds meer naar de gemeente verplaatst en die kijkt vervolgens door de loop van samenwerking naar het maatschappelijk middenveld en de eigen verantwoordelijkheid van de burger. Echter, de beschikbare middelen lopen snel terug.

Er is sprake van een kanteling, in die zin dat de gemeente in haar dienstverlening – ook noodgedwongen - een stapje terug doet, in een beroep op de burgers, om in het vinden en behouden van een volwaardige plaats in de samenleving, meer actieve betrokkenheid te tonen.

Meer nog dan bij de WWB, legt de WWnV de nadruk op werkzame participatie, bij voorkeur middels een zelfstandige plek op de arbeidsmarkt, maar tenminste, indien die zelfstandigheid niet mogelijk blijkt, in een ondersteunde positie. Betaald of gesubsidieerd, - werknemer of vrijwilliger - de kwetsbare burger wordt geprikkeld en gewezen op diens eigen verantwoordelijkheid in het leveren van een eigen bijdrage.

Er liggen discussies voor tussen domeinen op kerntaken. Dit vanuit de beleidsambitie dat er een nieuwe verbinding moet komen tussen werk en zorg domeinen. Let wel, niet om te verkokeren, maar juist om nauwkeuriger aan te sluiten.

Daarnaast leiden de bezuinigingen ook tot een heroriëntering op de financiering. Immers door het teruglopen van de beschikbare middelen worden gemeenten geconfronteerd met nieuwe beleidsvragen, zoals:

- In welke doelgroep te investeren en in welke niet langer?
- De WWnV rekent met loonwaarde en verdien capaciteit maar hoe moeten die verzilverd worden (en met welke instrumenten)?
- Wat betekent dat voor de gemeente als uitvoeringsorganisatie, opdrachtgever (voor kavels werk) en/of regisseur? (Uitvoeren, ondernemen, uitbesteden?)
- Hoe komt de werkgever – die zo'n cruciale rol vervullen moet binnen de WWnV - in positie?
- Waar ontstaat frictie tussen investeringswil en bestedingspotentie bij de gemeente?

De nieuwe wettelijke kaders laten ruimte voor keuzes, maar perken die tegelijkertijd ook weer in door de bezuinigingen. Het is daarom essentieel de creatieve aandacht te richten op wat er meer gedaan kan worden met minder middelen, om niet af te glijden in een vooral op krimp gerichte bezuinigingsoperatie, waarbij uitsluitend gekeken wordt naar wat er niet meer gedaan kan worden.

De ombouw van de sociale werkvoorziening, als gevolg van de herziening WSW, biedt nieuwe kansen in het managen van de verdien capaciteit van uitkeringsafhankelijke burgers. Kennis, ervaring en infrastructuur van de regionale uitvoeringsorganisatie van de WSW, vormen een kansrijke basis voor de inrichting van een werkbedrijf, dat de gemeente in staat stelt om enerzijds de financiële risico's van de WWnV te managen en anderzijds de kansen voor de kwetsbare burger op een zo regulier mogelijke positie op de arbeidsmarkt, te vergroten. De gemeente is samen met Concern voor werk en Perspectief BV doende, de eerste contouren voor het werkbedrijf te schetsen.

Regionale samenwerking, versterkt de effecten die de gemeente nastreeft op de arbeidsmarkt, zoals het actief betrekken van werkgevers in het vinden en plaatsen van arbeidsaanbod. Het bundelen van krachten, samen met andere gemeenten in de regio, ook in de achterkant van het proces – de Back Office – leidt tot efficiency voordelen en versterking van de continuïteit in de uitvoering. Lelystad heeft in deze in samenspraak met Almere en Dronten, haar ambities voor de toekomst uitgezet.

De voorliggende notitie vertaalt deze kansen naar een integraal beleidsscenario, waarin een aantal oplossingen met elkaar in verband worden gebracht, om zo een antwoord geven op de vraag welke oplossingen binnen de nieuwe wet, voor zowel de burger als de gemeente kunnen worden aangereikt.

## **Leeswijzer**

In hoofdstuk I wordt de context geschetst van waaruit de WWnV tot stand is gekomen, alsmede aangegeven met welke partijen de gemeente de wet tot uitvoering gaat brengen.

In hoofdstuk II worden de financiële gevolgen van de WWnV – zowel in het kader van de bezuinigingen als de impliciete effecten op het Participatiebudget – op een rij gezet.

In hoofdstuk III wordt uiteengezet wat de belangrijkste verschuivingen zijn, ten aanzien van de doelgroepen en de samenstelling van het klantenbestand.

In hoofdstuk IV wordt de nieuwe beleidslijn voorgesteld, als een richtinggevend antwoord op de WWnV en een perspectief geboden op de concrete uitwerking voor de komende jaren. Kernthema's zijn de gemeentelijke regiefunctie; het werkbedrijf, mede in relatie tot Concern voor Werk en perspectief BV; de ombouw van de WSW en de gevolgen voor de regionale uitvoeringsorganisatie; en tot slot de regionale samenwerking.

In hoofdstuk V wordt de planning voorgelegd voor de uitrol van het beleid.

## I De komst van de WWnV: het stelsel in beweging

### I.1 De situatie tot 2013

Met de introductie van de WWnV, per 1 januari 2013, verdwijnt of wijzigt een aantal wetten binnen ons sociaal zekerheidsstelsel. Het jaar 2012 is letterlijk een scharnierend jaar, waarin ten aanzien van de oude wetgeving nog wat wijzigingen dan wel overgangsregelingen zijn ingesteld, en waarin de voorbereidingen plaatsvinden voor de implementatie van de nieuwe wet. (In Bijlage I: 'Herzieningen op de bestaande wetgeving', worden de belangrijkste wijzigingen uiteengezet.)

In de opstap naar de WWnV vinden de wijzigingen plaats op bestaande activiteiten en projecten, afgezet tegen de nieuwe beleidskaders en vooral ook, de beschikbare middelen om deze te financieren. De WWnV is niet alleen een operatie, bedoeld om een vereenvoudiging van ons sociaal zekerheidsstelsel te bewerkstelligen, maar betekent ook een heroriëntatie op het beleid tot dusverre en gaat vergezeld van een stevige bezuinigingsdoelstelling.

### I.2 De WWnV in context

Volgend jaar wordt de nieuwe Wet Werken naar Vermogen (WWnV) formeel van kracht. Een wet waarover zowel in politieke als maatschappelijke gremia, breeduit is gesproken, niet in het minst vanwege de grote impact op ons vigerend sociaal zekerheidsstelsel. Eerst en vooral poogt de wet een vereenvoudiging aan te brengen in de structuur van de wetgeving. De commissie De Vries constateerde immers al eerder, dat door een wildgroei in wetgeving, er een situatie is ontstaan waarin vergelijkbare doelgroepen onder verschillende polisvoorwaarden worden bediend. WWB, Wajong en WSW, worden grotendeels samengepakt in een, enkele nieuwe wet. Bezien in de spotlights van een maatschappelijke en economische problematiek, voorheen gevangen binnen verkokerde wetgeving, gaat het om een transformatie naar een enkele, uniforme regeling, voor een enkelvoudig gedefinieerde doelgroep met gelijke rechten, plichten en (theoretische) arbeidsmarktkansen. Een verschuiving van (rijksoverheids-) verantwoordelijkheden, zichtbaar in een veranderde taakstelling voor het UWV en groeiende gemeentelijke mandaten – onder meer door het doen overgaan van toekomstige Wajong en WSW klanten naar de gemeentelijke bestanden - gepaard gaande met stevige kortingen op de geldende budgetten.

**Beleidsomslag.** De WWnV introduceert een grote ommezwaai in beleid. De wet is feitelijk het antwoord op wat in de afgelopen jaren steeds breder werd erkend, namelijk dat het stelsel voor de sociale zekerheid niet langer naar behoren kon functioneren. Waar het stelsel voor sociale zekerheid decennialang uitstekend heeft gewerkt als vangnet voor de kwetsbare burgers, werd het gaandeweg een steeds complexer speelveld van ministeries, wetten en uitvoeringsregimes, hetgeen leidde tot versnippering en verkokering. Institutionaliserings- en bureaucratisering, waren het gevolg van opeenvolgende wettelijke herzieningen, waarbij door immer uitdijende wetgeving geprobeerd werd om maatschappelijke problemen middels regelgeving af te vangen. Uiteindelijk veranderde daarbij het stelsel – oorspronkelijk opgezet als een transparant en rechtstreeks toegankelijk overheidsorgaan - in een dure, moeizaam bewegende, procedurele omgeving. De klant die eenmaal door het systeem werd omarmd, bleek slechts met grootst mogelijke moeite, en zeker ook niet altijd, vrij te maken uit dat systeem. De klant werd als het ware gehospitaliseerd in trajecten die vaak meer tijd en energie en vooral ook geld kostten, dan het geval geweest zou zijn, indien deze op eigen kracht zijn weg zou hebben gezocht.

Daarmee is overigens niet gezegd dat er alleen maar sprake is geweest van een falen, integendeel, de introductie van de WWB heeft ook veel goede resultaten gebracht. Echter, zo moet geconstateerd. Het 'oude' stelsel voldoet niet langer aan de eisen van een nieuwe, de 21<sup>e</sup> eeuw. Het antwoord op deze

verouderingsproblematiek is van verschillende zijden aangereikt, onder meer door de commissie De Vries: kom met nieuwe wetgeving die de ongewenste heterogeniteit van ons sociaal zekerheidsstelsel omzet in homogene, overzichtelijke, wettelijke kaders; De WWnV. Daarnaast is in de afgelopen jaren steeds duidelijker geworden, dat het stelsel – mede in het licht van de vergrijzing – niet langer in de huidige vorm betaalbaar is.

Het sociaal beleidsdomein ‘groeit’. De verwevenheid met Zorg en Onderwijs wordt steeds groter. De jaren geleden ingezette trend zet zich door dat de aandacht veel minder uit gaat naar bijzondere doelgroepen en veel meer naar de grote groep kwetsbare burgers, in het algemeen. Echter met als inherent risico dat bij vervlechting en versmelting van de verschillende beleidsdoelen – gestuurd ook door de verleiding van de financiële besparingen – de druk op de meest kwetsbare groepen, zal toenemen. Een punt van aandacht.

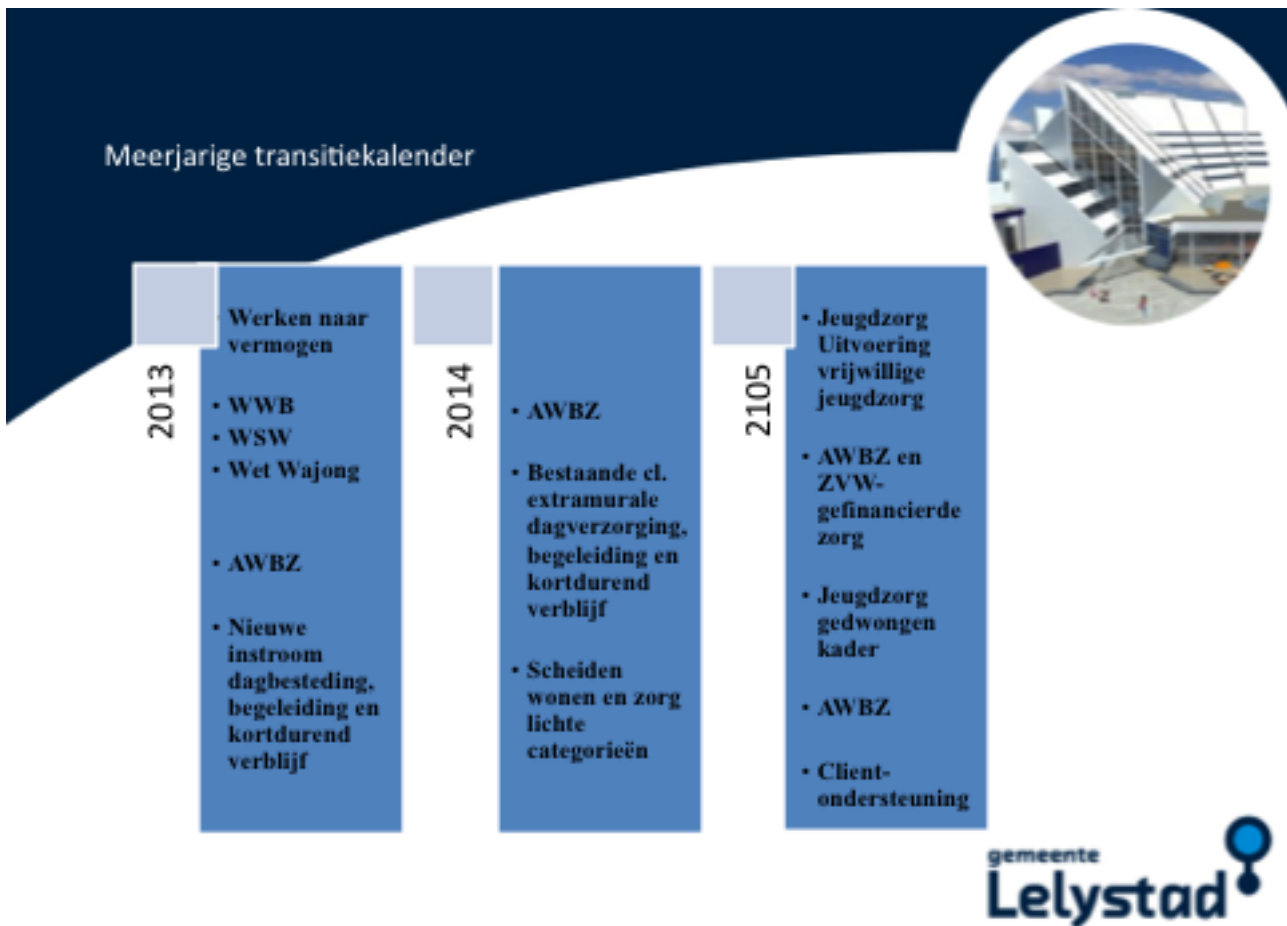
**De decentralisatiedossiers.** De WWnV maakt samen met de dossiers overgang AWBZ naar WMO en Jeugdzorg, deel uit van de drie decentralisatiedossiers. Zo geheten, omdat het Rijk met grote energie inzet op het overdragen van een groot deel van haar directe verantwoordelijkheden, en die van de provincie, binnen deze domeinen, naar de gemeenten. Daarbij wordt niet uitsluitend meer gestuurd op het zo integraal mogelijk maken van de dienstverlening, zoals beoogd werd met de inrichting van het Participatiebudget, maar meer nog wordt gezocht naar een logische balans, tussen de verschillende domeinen. Daartoe worden dan ook de grenzen tussen de beleidsdomeinen, of weggehaald of in ieder geval minder strikt gemaakt. Van complexe ambities derhalve naar een praktische aanpak op basis van gezonde (uitvoerings-)logica.

WWnV, overgang AWBZ naar WMO en Jeugdzorg kenmerken zich door een aantal gemeenschappelijke beleidsafwegingen. De eigen kracht van de burger, staat daarbij voorop. (Hier ontstaat overigens een nieuwe paradox waarvoor de gemeenten nog een oplossing zullen moeten vinden. Enerzijds is er de laatste jaren een groeiende erkenning voor de multicausale problematiek bij individuele klanten, echter daar staat tegenover dat in de nieuwe wetgeving sprake is van een krimpend aanbod op individueel niveau. Ondersteuning en dienstverlening vanuit de gemeente richt zich meer en meer op groepen, op een collectief aanbod.

Nieuwe inhoudelijke verbanden worden zichtbaar: Arbeidsparticipatie en leren; maatschappelijke participatie en sociaal netwerken; zorg als mantel voor gezondheid en inkomen. De nieuwe wet verplaatst als het ware het pro-actief denken naar en vanuit de samenleving, vanuit de burger die zelf (eind-)verantwoordelijk wordt in het oplossen van zijn problemen.

In de wet leidt dat tot een aantal heldere uitgangspunten:

- Legitimering van het benutten van verdien capaciteit (De inzet van verplichte tewerkstelling door de overheid is bespreekbaar geworden.);
- Wederkerigheid tussen overheid en burger (Dienst en wederdienst. De overheid neemt het recht om de burger een wederdienst te vragen in ruil voor haar (financiële) ondersteuning);
- Verzwaring van het handhavingregime (Meer nog dan onder het WWB regime, is de overheid bereid om de burger met stevige sancties te wijzen op diens eigen verantwoordelijkheid.);
- De burger is eerstverantwoordelijke voor de oplossingsrichting, de gemeente is regisserend coach en partner;
- Capaciteit = inzet (Zij het betaald of onbetaald, indien er sprake is van een vermogen tot werken, dan moet dat ook zoveel mogelijk worden benut.)



De WWnV trekt als het ware een grens tussen werk en inkomensvoorziening. De nieuwe wet richt zich op het doen participeren van zoveel mogelijk burgers – ook en vooral de kwetsbare – op de arbeidsmarkt. De (gemeentelijke en Rijks-) overheid gaat er daarbij in toenemende mate van uit dat die arbeidsmarkt ook bereid en in staat is om deze grote groep arbeidskrachten – met beperking – op te nemen.

Dergelijk beleid kan overigens slechts kans van slagen hebben, met medewerking van de werkgevers. Zij immers zijn de drijvende kracht op die arbeidsmarkt. Zij bepalen de vraag en maken de afwegingen in hoeverre zij plaats willen bieden aan die kwetsbare groep van potentiële medewerkers. Daarom ook kan met recht gesteld worden dat de werkgeversbenadering een van de belangrijkste pijlers wordt onder de implementatie van de WWnV.

Het is dus aan de gemeente om de werkgevers zoveel als mogelijk te verleiden - door ontzorgen en faciliteren – en zo de aansluiting tussen vraag en aanbod te vereenvoudigen en te stimuleren. Echter, het is de vraag of deze formule ook daadwerkelijk zo zal uitpakken. Immers, de werkgevers zelf zijn kinderen van de verzorgingsstaat waarin de overheid steeds de verantwoordelijkheid heeft genomen voor de kwetsbare burger. Een verantwoordelijkheid die de werkgever tot op heden heeft ‘afgekocht’ met hoge belastingen.

### 1.3 De partners

Voor de uitvoering van de nieuwe wet is de gemeente aangewezen op een aantal belangrijke partners in het veld. Deze onderlinge afhankelijkheid maakt de uitvoering zowel kwetsbaar – bij een onvoldoende samenwerking en afstemming in het veld – als ook krachtig, wanneer sprake is van een gebalanceerde samenhang tussen de verschillende partijen en er daardoor een onderling versterkende werking zal zijn, waar uiteindelijk vooral de burger van zal kunnen profiteren.



**Het UWV.** Het UWV is al jaren een belangrijke partner voor de gemeenten. De samenwerking richtte zich vooral op een zo gezamenlijk mogelijke aanpak op de werkpleinen. Echter, ten gevolge van het bezuinigingsbeleid van het Rijk, is het UWV in haar nieuwe taakstelling, op het domein werk, nagenoeg gehalveerd. De organisatie trekt zich, naar analogie van de ambitie in Den Haag om het netwerk van arbeidsmarktregio's verder te versterken, terug op dertig werkpleinen in zogenaamde centrumgemeenten. Voor Lelystad betekent dat een werkplein in Almere.

De aanpak van het UWV zal ook sterk veranderen, van een vis à vis gebaseerd, direct contact met de klant, naar een veelal gedigitaliseerde dienstverlening, waarbij de klant vooral zelf op zoek moet binnen de informatiebronnen die hij krijgt aangereikt. Overigens een aanpak die volledig conform de – binnen de WWnV veronderstelde – eigen verantwoordelijkheid van de burger geacht mag worden. Voor de gemeente betekent dit een extra verzwaaring van de klantcontacten, aangezien juist de kwetsbare burgers - en zij vormen het grote hart van het WWnV bestand – persoonlijke ondersteuning nodig zullen hebben om hun weg te vinden op de arbeidsmarkt.

Hoewel het UWV de ambitie heeft uitgesproken om in de toekomst alle indicatiestellingen te willen uitvoeren, is daar binnen het huidige wetsvoorstel geen sprake van. Alleen de indicatiestelling voor de Wajongers en beschut WSW berust bij het UWV. Het UWV ziet zich daarnaast als eerstverantwoordelijke partij, voor de opzet en uitvoering van een regionale werkgeversbenadering. De gemeente ziet daar evenwel voor zichzelf ook een belangrijke taak weggelegd. Daartoe zullen goede afspraken worden gemaakt met het UWV.

Samengevat is binnen het speelveld het UWV op twee hoofdtaken een directe partner voor de gemeente:

- a. het UWV is belast met indicatiestellingen die de loonwaarde of verdien capaciteit van een burger bepalen;
- b. Het UWV behoudt in haar takenpakket de begeleiding van de 'oude' groep Wajongers, en de volledig arbeidongeschikte nieuwe instroom Wajongers.

**De werkgevers & de arbeidsmarkt.** Kijkend naar de arbeidsmarkt, en ziende door de bril, ons door de commissies De Vries en Bakker<sup>1</sup> aangereikt, moet vastgesteld worden dat er een aantal serieuze afwijkingen is ten opzichte van de veronderstelde toekomst van 2009. De ontgroening respectievelijk vergrijzing die het probleem van de werkloosheid op zou moeten lossen, blijkt nauwelijks van invloed op de arbeidsmarktbevingen van dit moment. Integendeel, de werkelijkheid laat een heel ander beeld zien! Zo is de opvatting, 'dat een krimpende beroepsbevolking onbegrensde mogelijkheden zou bieden voor kansarmen', inmiddels een illusie gebleken. 'We kunnen er niet op rekenen dat de laagst opgeleiden en andere kansarmen extra zullen profiteren van het feit dat het beschikbare arbeidsaanbod gaat afnemen.' (Paul de Beer, Inleiding Divosa congres, juni 2011.)

Nederlandse werkgevers hebben blijkbaar nog steeds onvoldoende vertrouwen in de productiviteit van ouderen of kwetsbare doelgroepen. Die groepen zijn nog steeds ver bovengemiddeld werkeloos. De economische werkelijkheid laat daarentegen zien dat werknemers uit het buitenland worden gehaald, en werk naar het buitenland wordt gebracht. De relatie tussen economie en arbeidsmarkt blijkt niet steeds een logische. Een voorbeeld is de Zorgsector, waar het tekort aan arbeidskracht op dit moment lijkt te worden opgevuld door de part timers zelf en dus weinig nieuwe arbeidsplaatsen ontstaan. De uitkomsten van de commissie Bakker worden daarnaast onmiskenbaar beïnvloed door de recessie.

Naarmate de verdien capaciteit van een klant toeneemt, verwachten de gemeenten en Rijk dat de rol van de arbeidsmarkt groter wordt (aanzuigende werking). Men heeft een groeiend vertrouwen in deze verwachting.

---

<sup>1</sup> Cie de Vries: 'Werken naar Vermogen', oktober 2008; Cie Bakker: 'Naar een toekomst die werkt', juni 2008.

In werkelijkheid botst dat dus met de constatering dat de werkgevers nu nog veelal op zoek gaan naar aanvullend arbeidspotentieel in Oost-Europa. De gemeente is goed toegerust om de werkgevers te ontzorgen. Maar vanuit de hoek van de werkgevers moet er ook de bereidheid zijn om mensen met een 'vlekje' aan te nemen en de productieprocessen hierop in te richten. De bereidheid tot samenwerken met werkgevers die mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan het werk willen helpen, is groot. Maar 'it takes two to tango'. Van de kant van de gemeente zal daarnaast ook geïnvesteerd moeten worden in een verdere professionalisering van de werkgeversbenadering.

Wat dat betreft is er nog een lange weg te gaan. De omslag van de verzorgingsstaat naar een participatiemaatschappij vereist niet alleen een terughoudende overheid, maar ook werkgevers die bereid zijn medeverantwoordelijkheid te dragen voor de werkgelegenheid van mensen met beperkingen. In Amerika en Duitsland zijn daar goede voorbeelden van te zien. In de stelselherziening rond de Wet Werken naar vermogen ontbreken vooralsnog de noodzakelijke mechanismen om deze omslag te maken. Enkel vertrouwen op de 'verleidingskracht' van gemeenten stelt ons als gemeenten voor een zeer stevige opgave.

Het leggen van een inhoudelijke verbinding tussen de vraag op de arbeidsmarkt en het beschikbaar (verborgen) aanbod is een van de grootste uitdagingen. Waar het uitzendwezen haar kracht heeft bewezen op het gebied van vraag en aanbod van (tijdelijke) arbeid, zijn de resultaten van de rest van de private sector, op het terrein van reïntegratie teleurstellend geweest. Overigens wist Lelystad daarentegen – zo bleek uit een onderzoek vorig jaar - in de afgelopen jaren, goede resultaten te behalen op de reïntegratie activiteiten. Dit is een van de belangrijkste redenen waarom Lelystad er voor kiest, om met de opzet van een werkbedrijf, zelf meer het heft in handen te nemen.

*Conclusie "Onderzoek naar het rendement van bestedingen aan de participatievoorziening in de gemeente Lelystad". (Lelystad 2011.)*

*De gerealiseerde duurzame uitstroom naar regulier werk is het hoogst na inzet van het instrument Loonkostensubsidie, namelijk 40%. De inzet van het verloningsinstrument heeft geresulteerd in een duurzame uitstroom naar regulier werk van ruim 25%. Deze uitstroomcijfers zijn – ook in landelijk perspectief – hoog. Loonkostensubsidie en het Verloningsinstrument zijn dus zeer aantrekkelijke re-integratie-instrumenten gebleken.*

Andere gemeenten gaan het naar het zich laat aanzien ook veelal zelf doen, in die zin dat veel gemeenten kiezen voor de inrichting van werkbedrijven, die zelf werk uitvoeren, maar ook personeel uitplaatsen. Dat sluit aan op het advies van de Cie Westerlaken, om het instrument detachering tot core business te maken (zie paragraaf IV.4).

Met name het toekennen van een van de leidende rollen in de stelselherziening, aan de werkgevers, in de uitvoering van de WWnV - geplaatst in een context van regionale netwerken van overheid, onderwijs en werkgevers - moet de vraag van de arbeidsmarkt, en het aanbod van potentiële arbeid in Nederland, bij elkaar brengen.

**Het onderwijs als voorliggende voorziening.** De aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt-zorg voor jongeren met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, verloopt problematisch. Het onderwijs is een aaneengesloten keten waarbij opeenvolgende onderwijsinstellingen voortbouwen op het werk van de onderwijsgevende in de vorige instelling. De meeste reguliere jongeren vinden uiteindelijk, soms na enige omzwervingen, de weg naar de arbeidsmarkt.

Met ingang van 1 juli 2012 geldt voor de WWB een uitsluitinggrond voor bijstand van de jongere (onder de 27 jaar) die regulier onderwijs kan volgen. Het ligt in de lijn der verwachting dat er steeds meer jongeren zullen zijn die uit het onderwijssysteem worden geweerd, maar die ook niet voor bijstand in aanmerking komen omdat zij de startkwalificatie niet hebben behaald.

Voor de kwetsbare jongeren is het zeker niet vanzelfsprekend dat zij hun weg vinden. Om de overgang richting arbeidsmarkt zo effectief en geleidelijk mogelijk te maken is het concept werkscholen van Hans Kamps een interessante nieuwe weg om deze jongeren een perspectief op een zo regulier mogelijke positie op de arbeidsmarkt te bieden.

In de werkschool kunnen middelen van UWV, onderwijs en Werk, Inkomen en Zorg (WIZ) met elkaar verbonden worden. Omdat ROC's nu in verband met de financiering kiezen voor een strenger aanname beleid en zo de kwetsbare leerlingen afwijzen en het speciaal onderwijs krimpt, zal de groep uitvallers snel groeien. Voor deze groep zal een onderwijs voorziening moeten komen. Sterk in het concept is de betrokkenheid van reguliere werkgevers.

Discontinuïteit in begeleiding, veroorzaakt door harde leeftijdsgrenzen (18 jaar), zou moeten worden voorkomen en een geleidelijke overgang tussen onderwijs en arbeidsmarkt bevorderd. Samen met de opleidingsinstituten worden competentieverhogende trajecten ontwikkeld – direct aansluitend op de reguliere opleiding - voor jongeren die met een te laag arbeidsperspectief de school dreigen te verlaten. (Verlengde) stages c.q. werkervaringstrajecten behoren natuurlijk ook tot de mogelijkheden. Tussen praktijk-, speciaal – onderwijs en gemeente is in het kader van het regionale project Kamer Kwetsbare Jongeren een samenwerkingsverband opgezet. Samenwerking die kan voorkomen dat deze jongeren zich aan het loket WIZ moeten melden.

**Overige partners.** Naast de bovenstaande partijen zijn er uiteraard ook andere bestaande en potentiële partners. De gemeente heeft in het verleden voor de realisatie van haar beleidsvoornemens al vaker samenwerking gezocht met verwante gemeenten en externe partijen. Zo werd, als verlengd openbaar bestuur, de GR IJsselmeergroep opgericht voor een regionale uitvoering van de WSW, en werd lokaal Perspectief BV opgericht, een gemeentelijke BV die uitvoering gaf en geeft aan werkzaamheden als parkeerbeheer en beveiliging in combinatie met leer-/werktrajecten. Deze aanpak, waarbij vooral door middel van samenwerking gezocht wordt naar een maximaal rendement op de beleidsdoelen, zal versterkt worden doorgezet in de komende jaren. (Zie hiervoor hoofdstuk IV.)

## II De financiële gevolgen gewogen bij ongewijzigd beleid

### II.1 Budgettair kader WWnV

De introductie van de WWnV gaat gepaard met een forse bezuinigingsoperatie, waarvan de bulk van de kosten gedragen moet worden door de gemeenten. De grootste uitdaging ligt besloten in het dilemma dat de klantaantallen stijgende zijn, ten opzichte van een budget dat krimpender is. Beide in absolute zin. In onderstaande Tabel I wordt een overzicht gegeven van de beoogde landelijke bezuinigingen.

**Tabel I: budgettair kader WWnV**

<b>Maatregelen (in miljoenen euro)</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>structureel</b>
Wajong beperken tot volledig en duurzaam (netto)			-20	-76	-107	-900
Niet volledig duurzaam zittend bestand Wajong Van 75 naar 70 %	30	30	30	-50	-100	0
Beperking toegang tot de WSW (netto)		0	0	-30	-100	-650
Gerichte re-integratie en begeleiding ontschotte WWB, WSW en Wajong		-300	-290	-420	-490	-300
Waarvan korting WSW en re-integratie WWB (bruto)		-400	-490	-620	-690	-500
Waarvan uitverdieneffect		100	200	200	200	200
<b>Totaal (afgerond op 10 miljoen Euro)</b>	<b>30</b>	<b>-270</b>	<b>-280</b>	<b>-580</b>	<b>-800</b>	<b>-1850</b>

Bron: Puntsgewijze samenvatting Hoofddijnennotitie Werken naar Vermogen

### II.2 Verdeelmodel Macrobudget

De introductie van de WWnV zet met een ontschot reïntegratiebudget, de volgende stap op de weg die met de komst van het Participatiebudget al eerder was ingeslagen. Het reïntegratiebudget is op uitgaven niveau een samenvoeging van drie bovenliggende budgetten, te weten : de reïntegratiemiddelen WWB (voorheen W-deel), de WSW middelen en de reïntegratiemiddelen Wajong (UWV budget). Dit totale budget is de financieringsbron voor alle reïntegratie activiteiten, alsmede de sociale werkvoorziening (inclusief de CAO lonen).

Voor de verdeling van de middelen heeft de Stichting Economisch Onderzoek (SEO) in opdracht van het ministerie van SZW een onderzoek gedaan, en inmiddels in het rapport 'Bouwstenen verdeelmodel Participatiebudget (2012)' een voorzet gegeven voor een mogelijk verdeel model. Hoewel er sprake is van ontschotting op uitgaven niveau, is de totstandkoming van het verdeelmodel gebaseerd op een drietal verdeelsleutels:

- a. Verdeelsleutel ten behoeve van het zittend bestand WSW;
- b. Verdeelsleutel ten behoeve van de nieuwe instroom beschermt werk in de WSW;
- c. Verdeelsleutel ten behoeve van de reïntegratie van uitkeringsgerechtigden (oude W-deel).

De eerste indruk – bij de VNG - is dat met deze systematiek een verantwoord verdeelmodel zou kunnen worden opgezet, echter, zitten er angelen verscholen die tot ongelijkwaardige verdeling van de middelen zouden kunnen leiden. "Voor SZW staat de omvang van de drie verschillende budgetdelen reeds vast op

basis van de financiële kaders van het Regeerakkoord (meerjarig). Hoeveel budget er via elke afzonderlijke verdeelsleutel verdeeld wordt, bepaalt echter wel in belangrijke mate de uitkomst van de verdeling (wat iedere afzonderlijke gemeente aan totaal ontschot budget ontvangt.) Omdat de omvang vaststaat, heeft SZW het effect hiervan op de uitkomst van de verdeling niet meegenomen in het onderzoek. SEO heeft alleen onderzocht hoe de drie verdeelsleutels het beste kunnen worden vormgegeven.” (Andries Kok, VNG) Het VNG ziet hier een belangrijk punt van discussie, nog te voeren met het ministerie. Daarnaast wordt door de VNG nadrukkelijk vastgehouden aan het standpunt dat de middelen die het rijk beschikbaar stelt, te gering zijn om op een verantwoorde wijze uitvoering te geven aan de WWnV.

### **II.3 Dilemma's in beleid**

Door de stelselherzieningen neemt de verantwoordelijkheid van de gemeente voor haar burgers enorm toe, en dat legt een groeiende financiële druk op de gemeentelijke middelen. De effecten van allerlei maatregelen ten aanzien van aard en omvang van het inkomen van de kwetsbare burger zijn groot, en dragen het risico in zich van toekomstige kostenstijgingen op thema's als armoedebestrijding en schuldhulpverlening. Opnieuw een dilemma derhalve. Of de gemeente investeert in het activeren van het vermogen van de kwetsbare burger om te voorzien in een eigen inkomen, of de burger verblijft inactief in het uitkeringsbestand en valt ten prooi aan de nieuwe armoedeval als gevolg van de stapeleffecten, inherent aan de nieuwe wetgeving. In het laatste geval zal de druk op de budgetten voor armoedebestrijding en schuldhulpverlening oplopen. In beide scenario's, betaalt de gemeente. Hier werkt de WWnV als een mes zonder heft. Hoe de gemeente de uitvoering ook oppakt, zij lijkt zichzelf altijd in de vingers te snijden.

De 'stapeleffecten' in inkomensdaling, zoals aangegeven in het Nicis rapport (2011), doen zich met name voor in situaties waar al sprake is van verhoogde maatschappelijke en economische kwetsbaarheid. Voorts gaat het met name om gezinnen in de grote en middelgrote steden. Huishoudens met lage inkomens die afhankelijk zijn van een of meerdere uitkeringen. Daarnaast ook huishoudens die te maken hebben met langdurige werkloosheid of uitkeringsafhankelijkheid, problematische schulden, onvoldoende (aangetoonde) competenties, contact met politie en justitie, psychische problemen en/of ernstige gezondheidsproblemen (multicausaliteit), en tot slot, werkende minima met kinderen die gebruik moeten maken van zorg- en welzijnsvoorzieningen.

### **II.4 De impact voor Lelystad (I-deel)**

De forse bezuinigingen die in de nieuwe wetgeving zijn meegenomen raken natuurlijk ook het beleid van Lelystad. De nieuwe wetgeving, alsmede het ophanden nieuwe verdeelmodel, nopen daarom tot financiële keuzes voor de korte en middellange termijn. Als er niets ondernomen wordt ontstaan er structurele tekorten op de gemeentelijke uitkeringslasten (I-deel). Zo is in de recent geactualiseerde begroting 2012 ten opzichte van het WWB inkomensdeel al een extra risico opgenomen van € 818.000, met als toelichting:

“Door de huidige economische situatie (stijgend aantal cliënten) en de moeilijk te voorspellen ontwikkeling van de rijksbijdrage (locale impact door koppeling aan macrocijfers werkloosheid) bestaat het risico dat het begrotingsbudget wordt overschreden. Komende periode wordt dit beheersprobleem nog vergroot door een verdere afname van de middelen voor reïntegratie (daling van het Participatiebudget) en de nog bestaande onduidelijkheid over de impact van de nieuwe wet Werken naar Vermogen.”

In onderstaande tabel worden de financiële risico's voor Lelystad inzake het I-deel weergegeven:

	2012	2013	2014	2015
<b>Geraamde klantaantallen</b>	<b>1912</b>	<b>2114</b>	<b>2529</b>	<b>2958</b>
<b>Financieel Risico I-deel</b>	<b>- 818.000</b>	<b>- 3.713.000</b>	<b>- 3.759.000</b>	<b>- 3.843.000</b>

De stijgende klantaantallen zijn primair verantwoordelijk voor de oplopende tekorten op het I-deel. In de omstandigheden die ten grondslag liggen aan de geprognosticeerde klantaantallen zijn een aantal zaken meegenomen:

- a. de autonome groei van het klantenbestand, afgezet tegen de geschatte uitstroom, rekening houdend met een verhoogde instroom als gevolg van de economische omstandigheden (\*);
- b. de effecten van enkele specifieke maatregelen binnen de WWnV, zoals de invoering huishoudtoets en tegenprestatie naar vermogen;
- c. de instroom als gevolg van de herziening van de WSW;
- d. de instroom als gevolg van de herziening van de Wajong;
- e. de verminderde uitstroom - gezien als resultaat van de reïntegratiemiddelen – als gevolg van het afnemend Participatiebudget (\*\*);
- f. de noodzakelijke groei van de formatie WIZ als gevolg van de toename in het aantal uitkeringsgerechtigden (\*\*\*)).

(\*) Uitgegaan wordt van een groei van het bestand, gebaseerd op het gemiddelde van 2008 – 2011. Daarnaast wordt rekening gehouden met de geschatte (positieve) effecten van maatregelen zoals opschonen van bestanden, speciale uitstroomprojecten enzovoorts;

(\*\*) Voor wat betreft de afname van het Participatiebudget zijn twee majeure oorzaken aan te wijzen. Enerzijds de bezuinigingsmaatregelen van het rijk en anderzijds de effecten van de ontschotting, waardoor de loonlasten van de WSW, als gevolg van de verminderde bijdrage vanuit het rijk, nu ten laste komen van het participatiebudget (zie paragraaf II.5).

(\*\*\*) De formatie toename is vooral het gevolg van het feit dat in het uitvoeringsproces een belangrijke fysieke component zit – intake en voortgangsgesprekken – die bij uitbreiding van het aantal klanten, naar verhouding meegroeit. Ten aanzien van de ondersteunende processen (Back office), wordt de bestaande formatie gehandhaafd. Voor het accres in 2012 is hiervoor aan WIZ incidenteel € 500.000 toegewezen.

## II.5 Het Participatiebudget Lelystad 2012 en verder

**De bezuinigingen.** Het Participatiebudget zal in de komende jaren op een hoog tempo slinken. De vraag is hoeveel budget nog ingezet kan, respectievelijk gaat worden om zoveel mogelijk 'winst' te maken op het I-deel, op basis waarvan de tekorten kunnen worden opgevangen (return on investment). Deze onder de WWB beproefde ondernemersaanpak, zal ook in de komende, magere jaren moeten worden doorgezet.

**De terugloop van het Participatiebudget:**

Jaar	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>P-budget</b>	<b>8.399.000</b>	<b>7.599.000</b>	<b>6.281.000</b>	<b>3.738.000</b>	<b>3.738.000</b>	<b>3.738.000</b>	<b>3.738.000</b>

**WSW.** Deloitte Accountants waarschuwde reeds in hun rapport van bevindingen en controleverklaring jaarrekening 2010 over de toekomstige financiële positie van Concern voor Werk, als gevolg van de daling van de subsidievergoeding van het Rijk. Het resultaat van Concern voor Werk over 2010 en 2011 is positief. Het weerstandvermogen binnen de GR IJsselmeergroep bedraagt na toevoeging van het resultaat 2011 €1.400.000. Als gevolg van de subsidiedaling in de jaren 2013 – 2015 zal dit positieve resultaat evenwel omslaan. De daling in de subsidiebijdrage behelst een progressieve korting op de loonsom, zoals weergegeven in onderstaande tabel:

Jaar	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Bijdrage p/ AJA</b>	<b>27.080</b>	<b>25.758</b>	<b>25.758</b>	<b>24.768</b>	<b>23.200</b>	<b>22.050</b>	<b>22.050</b>	<b>22.050</b>	<b>22.050</b>

Op basis van de geprognosticeerde resultaten zal vanaf 2014 het weerstandvermogen van Concern voor Werk nihil bedragen. De consequentie van de deelname aan de GR is dat gemeenten de tekorten bij de uitvoering van de WSW zullen moeten dragen.

Op de tweede plaats betreft het de opzet van de Wet ‘werken naar vermogen’ en de positie van de WSW daarin. Met de WWnV neemt de groep, die aanspraak maakt op een uitkering, toe. Aangezien het risicomodel voor het inkomensdeel in stand blijft, zullen gemeenten het Participatiebudget primair moeten blijven inzetten om de uitkeringslasten te beperken. Het budget voor de WSW daalt en gaat op in het volledig ontschotte Participatiebudget. Voor Lelystad geeft dat ten aanzien van het Participatiebudget het volgende beeld te zien:

<b>Daling Participatiebudget Lelystad als gevolg van het tekort WSW</b>					
Jaar	2011	2012	2013	2014	2015
<b>P-budget</b>	6.200.000	3.738.000	3.738.000	3.738.000	3.738.000
<b>Tekort WSW bedrijf</b>		<b>-196.000</b>	<b>-543.000</b>	<b>-1.014.000</b>	<b>-1.323.000</b>
<b>Beschikbaar P-budget</b>		<b>3.542.000</b>	<b>3.195.000</b>	<b>2.724.000</b>	<b>2.415.000</b>

Deze ontwikkeling van het participatiebudget dwingt gemeenten tot een heroverweging van de structurele allocatie van het budget. Immers wanneer het lastenniveau 2012 van de WSW in 2015 gehandhaafd blijft, gaat een substantieel deel van het participatiebudget op aan een zeer beperkt deel van de totale WWnV doelgroep in de GR IJsselmeergroep. Per gemeente is hier overigens sprake van een verschillend beeld, afhankelijk van de omvang van het Participatiebudget en de WSW populatie. Als deze verdeling wordt afgezet tegen het geprognosticeerde macro participatiebudget 2015 (78% van het macro participatiebudget 2012) en het meest recente inzicht van het exploitatietekort 2015 van de GR IJsselmeergroep, is de noodzaak van ingrijpende maatregelen aangetoond.

De sociale consequenties voor de doelgroep van de WWnV, de financiële consequenties voor gemeenten (tekorten op uitkeringslasten) en de organisatorische consequenties voor gemeentelijke organisaties zijn fors. Herstructurering van de WSW is naast andere maatregelen noodzakelijk en moet resulteren in fors lagere WSW-lasten om te voorkomen dat er geen reïntegratiebudget is voor de overige doelgroepen van de WWnV. (Zie ook het Herstructureringsplan GR IJsselmeergroep. Collegebesluit 6 maart 2012)



### III De kwetsbare burger in het licht van de veranderingen

#### III.1 De doelgroepen

Zoals we hebben gezien is de WWnV eerst en vooral een convergerende wet. Een wet die zoveel als mogelijk de vigerende wetten binnen de sociale zekerheid samenbrengt tot een enkele uitvoeringsregeling. Een wet met eenduidige richtlijnen, bedoeld voor een eenduidige doelgroep. Althans een wet die de opstap daartoe maakt. In de komende jaren zullen onder meer met de afhandeling van de afbouwconstructie WSW (zie hoofdstuk IV), nog een aantal vervolgstappen gezet moeten worden.

Die eenduidige doelgroep, is een collectief van kwetsbare burgers, die op vaak multicausale gronden geen (financieel) zelfstandige positie kunnen verkrijgen op de arbeidsmarkt en dientengevolge ook geen volwaardige positie in de samenleving, op een leeftijd waarin arbeid juist deel uit zou moeten maken van het maatschappelijk leven. In dit 'nieuwe' collectief, zit een veelheid aan groepen zoals Wajong, WSW en WWB. Voor de gemeente betekent deze omslag niet alleen een (geleidelijke) toename in het aantal klanten, maar vooral ook een verandering in het doorsnee profiel van de klant.

Waar eerder - onder het WWB regime - sprake was van klanten die, althans in theorie, voor een groot deel geschikt waren voor doorgeleiding naar de arbeidsmarkt, kan daar met de nieuwe bestandsamenstelling geen sprake meer van zijn. Het gemiddeld klantprofiel kent in de toekomst een zwaardere zorgcomponent. Dat wordt veroorzaakt door de instromende klanten met een Wajong of WSW profiel, die niet (langer) onder de aangepaste regelingen Wajong (100% arbeidsongeschikt) en WSW (beschut werken) vallen. De afstand tot de arbeidsmarkt is groter, het vermogen zelfstandig, zonder overheidssteun te leven, wordt geringer. Opnieuw doet zich een vreemde paradox voor, namelijk dat met de introductie van de WWnV de gemeente de opdracht krijgt om de kwetsbare burger aan te spreken op een hoge mate van eigen verantwoordelijkheid, terwijl diezelfde – gemiddelde – kwetsbare burger in het klantenbestand, nu juist een grotere afstand heeft tot de arbeidsmarkt.

De hoeveelheid klanten groeit, het gemiddeld zorgprofiel wordt zwaarder en dat terwijl de beschikbare middelen per klant afnemen, in hoog tempo. Dat vraagt noodgedwongen om keuzes. Voor wie kan de gemeente, op welke wijze, zo betekenisvol als mogelijk zijn?

De gemeente kan dus niet langer sturen op een strategie met als theoretische horizon het doen leeglopen van het bestand. Een deel van dat bestand – en dat deel zal gezien de nieuwe instroom naar de toekomst toe alleen nog maar groter worden – zal vanwege een blijvende handicap c.q. arbeidsbeperking tot aan de pensioengerechtigde leeftijd klant blijven van de gemeente, en dus ook blijven drukken op de begroting. Immers, is voor een groot deel van deze klanten sprake van een blijvende zorgcomponent, en dus het maximaal haalbare een arbeidsinzet – betaald of onbetaald – voor beperkte tijd en/of omvang. Deze wetenschap zal de basis moeten vormen voor de keuzes die gemaakt worden met betrekking tot de inzet van de beperkte middelen.

Op deze gronden – dus ook financieel ingegeven – is het daarom van belang om tot nauwkeurige doelgroep duidingen te komen. Immers niet alle instrumenten zijn voor alle doelgroepen geschikt, dan wel toegestaan, dan wel in financiële zin, raadzaam of haalbaar. Werken naar vermogen maakt deze classificatie naar doelgroepen noodzakelijk. Wie op eigen kracht geacht mag worden een positie op de arbeidsmarkt te verwerven, zal dat ook zelf moeten doen. Aan de andere zijde van het klantenspectrum geldt dat bij wie sprake is van een zeer geringe arbeidscapaciteit, arbeid voor betrokkene, werkgever en collega's, geen realistisch perspectief meer kan zijn.

### III.2 Loonwaarde en verdiencapaciteit.

Voor een onderbouwde scheiding naar doelgroepen moet onderscheid gemaakt worden tussen loonwaarde, in de zin van gemedicaliseerde loonwaarde, zoals geïndiceerd door het UWV, en situationele loonwaarde. Dat wil zeggen een loonwaarde gebaseerd op restcapaciteit voor de arbeidsmarkt, vanaf nu in deze nota aangeduid als ‘verdiencapaciteit’. (Een klant kan dus door het UWV geïndiceerd worden op 100 % loonwaarde, maar door andere dan medische gronden toch een (zeer) lage verdiencapaciteit hebben, bijvoorbeeld door een hoge leeftijd, of als gevolg van een langdurige werkloosheid.)

### III.3 De doelgroepen gecategoriseerd.

Het Wwv bestand wordt niet langer onderscheiden in verschillende doelgroepen, gebaseerd op maatschappelijke, etnische of andersoortige criteria. Nederland heeft afscheid genomen van het doelgroepenbeleid. Daarentegen wordt het grote bestand wel gecategoriseerd naar verdiencapaciteit, dit om inzichtelijk te hebben, als gemeente, welke klanten in het werkdomein en welke in het zorgdomein behoren. En, welke klanten zich op het grijze veld daartussen bevinden. De spreiding in de groep klanten, gezien op een schaal van 0 tot 100% verdiencapaciteit, is erg groot. Derhalve wordt een onderscheid gemaakt tussen de groepen (A) 80 – 100%, (B) 50 – 80%; (C) 20 – 50% en (D) 0 – 20%.

**80 tot 100%.** Voor de groep (A) 80-100% lijkt inzet op begeleiding (reïntegratie) niet aan de orde, hier zal uitsluitend moeten worden gehandhaafd. Op basis van het principe van eigen verantwoordelijkheid, wordt deze groep immers geacht zelf, op eigen kracht, een plek te vinden op de arbeidsmarkt, bij reguliere werkgevers.

**50 tot 80%.** Groep B is nog kansrijk om de arbeidskracht te verzilveren. Met een verdiencapaciteit van 50 – 80% kan de gemeente op deze groep goede resultaten boeken. De insteek is niet te mikken op noodzakelijkerwijs full time banen. Ook in deeltijdbanen, worden de reïntegratiekansen van de burger al snel vergroot door de werkervaring en – ingeval van langdurige werkloosheid – de actualisering daarvan. Daarnaast verdient de klant een deel van het eigen inkomen, hetgeen voor de gemeente tot besparingen leidt op het I-deel. Hier lijkt dus zowel in relatieve als in absolute zin, sprake van gerechtvaardigde investeringen op basis van het return on investment principe (ROI).

**20 tot 50%.** Groep C bevindt zich op het grijze vlak tussen zorg (participatie) en werk. Voor een deel van deze groep geldt dat zij naadloos doorstroomt naar voorzieningen als dagbegeleiding en –besteding, in het zorgdomein. Voor een (klein) deel geldt dat er wellicht nog mogelijkheden zijn, door intensieve begeleiding, om de opstap naar het werkdomein te maken. Ten aanzien van klanten uit deze categorie moet individueel afgewogen worden of een investering op toeleiding naar (beperkte) arbeid zinvol is. Er zal daarom een onderzoek plaats moeten vinden naar datgene dat de gemeente deze groep te bieden heeft. Mede op basis van de uitkomsten hiervan kan dan in het kader van de decentralisatie AWBZ / WMO, het vigerende beleid welzijn en zorg geactualiseerd en bijgesteld worden.

**0 – 20 %.** Groep D betreft de groep die deel uitmaakt van de doelgroep dagbesteding en –begeleiding in een veelal beschutte omgeving, binnen het zorgdomein. Voor deze groep zullen ook middels een onderzoek de mogelijkheden in kaart gebracht moeten worden, waarbij tevens onderzocht kan worden of deze groep kan vallen binnen het nieuwe WSW-bekostigingssysteem van beschut werken.

Het maatschappelijk middenveld lijkt overigens, vooralsnog, onvoldoende zicht te hebben op deze groep van zorgklanten, in de categorie 20 – 50 %. Het initiatief ligt derhalve bij de gemeente om de aansluiting te zoeken met de zorg- en welzijns-instellingen, zoals Kwintes, Triade, de zorgboerderijen en Welzijn Lelystad,

om ook bij hen over het voetlicht te krijgen dat we het hier over een overlappende doelgroep hebben. De WWnV heeft voor deze zorgklanten in principe geen plaats meer. Activiteiten, in de zin van dagbesteding of sociale activering – een voorbeeld daarvan is het project Broeïnest – zullen onder de WWnV als gevolg van de afname van de beschikbare middelen en de veranderde doelstellingen, geen voortzetting meer kunnen hebben, en zouden dan ook moeten worden beëindigd, dan wel op een andere manier worden bekostigd.

Deze overlap zien we terug bij de groep ‘beschut binnen’ in WSW verband (zie hoofdstuk IV). Een dure overlap die we tenminste ten dele weg kunnen nemen door een vorm van dagbesteding aan te bieden waar we ook de ‘beschut binnen’ categorie in onder brengen. Dagbesteding (Lelystad kent o.m. 8 zorgboerderijen), sociale activering en WSW vormen dan een integraal productenverband, eventueel conform het concept Intensieve Begeleiding georganiseerd.

**Intensieve Begeleiding.** Deze methodiek – onder meer toegepast binnen het concept Participatiehuis - behelst een aanpak, op hoofdlijnen vergelijkbaar met het project Broeïnest in Lelystad. Door middel van laagdrempelige activiteiten en veel persoonlijke aandacht worden kwetsbare burgers gestimuleerd om een aantal sporten op de Participatieladder te nemen. Gedacht moet worden aan sociale activiteiten, zonder prestatiedoelen.

Deze methodiek leent zich ook voor voorschakel activiteiten, ten behoeve van de categorie 20-50%, die in principe nog zou kunnen doorstromen naar de groep daarboven. De vraag is echter of dit financieerbaar is. De infrastructuur die nodig is om mensen met een lagere loonwaarde aan het werk te houden vraagt hoge investeringen. Onderzocht zou moeten worden of de toepassing van de methodiek ten dele gefinancierd kan worden vanuit de WMO-gelden voor dagbegeleiding of dagbesteding en/of de beschikbare welzijnsbudgetten. Bedrijven als Concern voor Werk N.V., en instellingen als Kwintes, Triade en Welzijn Lelystad, maar ook de zorgboerderijen enzovoorts, moeten dus vanaf het begin betrokken worden bij de opzet hiervan.

Overigens is het ook zo dat in deze ‘uitstroom’ beweging – zorgklanten, nu in de WWnV, die in de toekomst een plaats vinden onder de paraplu van de WMO – sprake is van wederkerigheid. Inmiddels is de opvatting groeiende dat zich in de bestanden van de AWBZ dagbesteding en dagbegeleiding, groepen klanten bevinden die wel degelijk een substantiële verdien capaciteit hebben. Voor hen moet er een omgekeerde weg mogelijk zijn, vanuit de zorgkant naar de werkkant. Dit vereist een bijzondere – nog nader uit te werken - dynamiek in de samenwerking tussen de twee domeinen zorg en werk.

#### **III.4 Dilemma's in de doelgroepkeuze.**

Hoe dan ook zal de gemeente keuzes moeten maken in de verdeling van de beperkte middelen. Niet alles kan worden gedaan voor iedereen. Er moet gestuurd worden op maximaal renderende oplossingen, zowel financieel als ook in het belang van de kwetsbare burger. Qua ingebouwde stimuleringsprikkel is de verwachting dat de financieringsregeling voor de WWnV - het Verdeelmodel - heel plat zal zijn (zie hoofdstuk II). De uitstroom die de gemeente verzilvert, door toeleiding naar werk, betekent een besparing doordat uitkeringen niet hoeven te worden verstrekt en er dus inderdaad wordt op het I-deel. Maar dat zal in de jaren daarna – wanneer er landelijk sprake is van dalende klantaantallen - door het Rijk weer afgeroomd worden. Een dilemma dus, waarbij de gemeente lijkt te moeten gaan voor de korte termijn winst. Dat betekent een run op de beschikbare arbeidsplaatsen in de regio.

Een problematiek vergelijkbaar met de WWB. Waar met name de meest arbeidsgeschikte kandidaat – 80 tot 100% - de eerste aandacht krijgt, hetgeen betekent dat de groep 50 - 80 % te lang in de uitkering dreigt te blijven – waardoor de kans op een baan omgekeerd evenredig afneemt - en de gemeente zichzelf op termijn - jaarlijkse verrekening / je betaalt je eigen succes - in de vingers snijdt. De gemeente blijft op den duur met

een groot, onplaatsbaar bestand zitten en een financieringsmodel dat uitgaat van succescijfers uit de eerste afroomjaren. Dit risico is de eerste, belangrijke pijler onder de doorrekenmodellen voor de gemeente, waarin met name de oplopende middellange en lange termijnkosten worden afgezet tegen de korte termijn investering van extra begeleiding.

Veel verstandiger lijkt het dus, om de categorie snelst plaatsbaren vooral op eigen kracht uit te zetten, en met het oog op de middellange en lange termijn lasten, vooral in te zetten op de groep daaronder: 50 – 80%. Immers door deze groep – conform de resterende verdien capaciteit - aan het werk te krijgen, behoudt de gemeente de volledige vergoeding voor de uitkering (I-deel), maar zijn de inkomensondersteunende uitgaven lager. De klant verdient immers zelf een deel van diens inkomen.

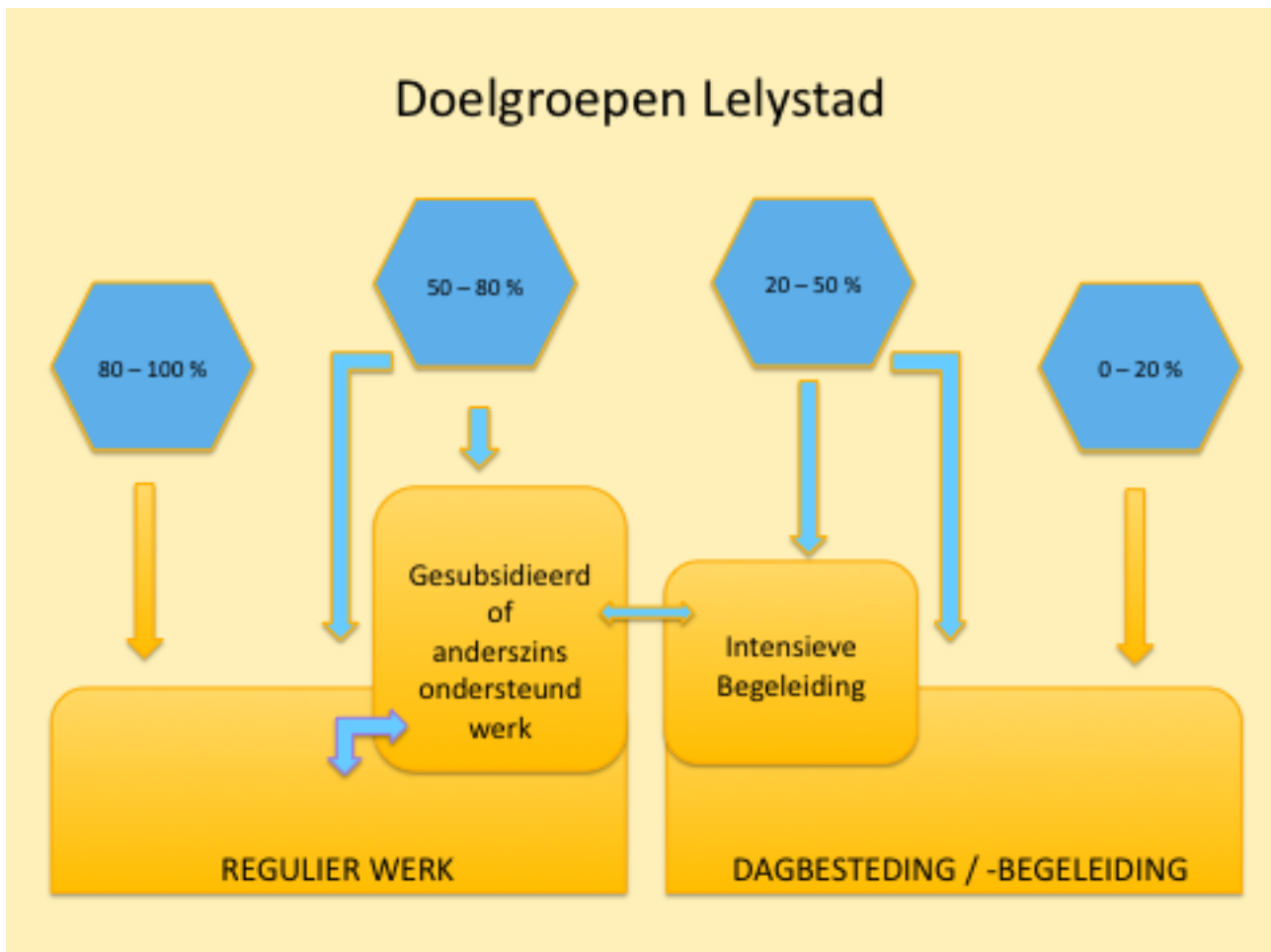
De tweede belangrijke pijler is de in hoofdstuk II ook aangegeven optelsom van de stapeleffecten van de bezuinigingen, zoals deze zijn doorgerekend door het Nicis, waarbij aangetoond wordt dat als de gemeente aan de ene kant nalaat te investeren in de bijstandgerechtigde naar werk, dit aan de andere kant van de begroting weer leidt tot stijgende kosten voor de gemeente, in de zin van armoedebestrijding en schuldhulpverlening.

**De scenario's.** De omstandigheden, zoals hierboven beschreven, leiden tot een aantal mogelijke scenario's. Toch is de vrijheid in keuze minder groot dan het aantal scenario's doet vermoeden. De koers die in hoofdstuk IV uiteen wordt gezet, richt zich daarom eerst en vooral op de categorie 50 – 80 %. Dat betekent:

De reïntegratiemiddelen waar de gemeente over beschikt worden actief ingezet om klanten (terug) te geleiden naar de arbeidsmarkt, zij het in full time of parttime banen. Dat wil zeggen ook die klanten die geen gemedicaliseerde (lagere) loonwaarde hebben, worden op basis van vastgestelde verdien capaciteit begeleid. Dat geldt nadrukkelijk voor de categorie 50 – 80%. De categorie 80 – 100% moet geheel op eigen kracht aan het werk. De categorie 20 – 50% valt als zorgbestand – althans in principe - onder de paraplu van het WMO en welzijns –beleid, met als voorbehoud dat het onderzoek, zoals aangegeven op pagina 17, andere, aanvullende mogelijkheden aan het licht kan brengen.

Als voorbeeld van een aanvullende variant op deze aanpak kan de gemeente besluiten om een voorziening te financieren – als hierboven omschreven in de methodiek Intensieve Begeleiding – waarbinnen (kortdurende) selectieprogramma's worden uitgevoerd, om de kansrijke zorgklanten - die met een redelijk, potentieel perspectief op de arbeidsmarkt - de kans te geven om de opstap naar de groep 50 – 80% te maken.

Een alternatief voor deze aanpak – volledig ingegeven door de financiële druk – is dat er in het geheel niet wordt geïnvesteerd in reïntegratietrajecten. Er komt een beperkt aanbod van leer-/werk- en ervaringstrajecten in samenwerking met het onderwijs. Dus wordt er alleen nog maar gekeken naar aansluiting bij bestaande activiteiten. In principe is de klant zelf verantwoordelijk voor het vinden van werk. Voor diegenen met een gemedicaliseerde (lagere) loonwaarde, wordt vanuit het I-deel het loonkostendispensatie instrument ingezet. Echter, in het uitzetten van een koers, die naast het managen van de financiële risico's voor de gemeente, toch ook vooral toeziet op de belangen van de kwetsbare burgers, heeft dit scenario geen werkelijke meerwaarde. Immers, minder investeren aan de voorkant leidt onvermijdelijk tot hogere lasten voor de gemeente aan de achterkant, en een afname van de kansen op arbeidsparticipatie bij de klant.



Tot slot het volgende. Natuurlijk bestaat er naast de keuze voor een of meer scenario's, ook de optie om geen scenario te kiezen, en de beschikbare middelen, naar rato van de aantallen, voor alle doelgroepen in het bestand in te zetten. Dat stuit evenwel op een tweetal bezwaren.

Ten eerste zal het rendement op de investering – in de zin van het maximaal activeren van de verdien capaciteit van de klanten – een stuk lager liggen. Immers zal een deel van de middelen wegvloeien in andere vormen van begeleiding zoals sociale activering en dagbesteding, activiteiten die veel meer in het zorgdomein behoren.

Ten tweede zal door onderinvestering op de groep van 50 – 80%, het risico op langdurig verblijf in de uitkering, zonder een vorm van (deeltijd) arbeid groeien, waardoor de afstand tot de arbeidsmarkt, bij deze groep, nog verder toeneemt en bestandsverharding optreedt. Zoals eerder aangegeven, is dat uiterst risicovol voor zowel de gemeente (financieel) als ook voor de burger in de categorie 50 – 80 %, die daarmee alle perspectief op een plaats op de arbeidsmarkt dreigt te verliezen.

## **IV De nieuwe koers in de uitvoeringspraktijk**

### **IV.1 Strategisch herijken**

Samen met de partners in het veld, op zoek gaan naar de beste oplossingen voor de kwetsbare burger, indachtig de economische werkelijkheid van vandaag, de beleidsuitgangspunten van de nieuwe wetgeving, en passend binnen de nieuwe financiële kaders. Dat is de taak die voorligt, en waar iedere gemeente de weg moet kiezen die het meest optimaal gebruik maakt van en inspeelt op de kansen en mogelijkheden van de eigen regio. En natuurlijk dienen zich keuzes aan; financieel, organisatorisch, inhoudelijk, uitgezet in de tijd, steeds gebonden in het spanningsveld tussen wens en haalbaarheid. In het navolgende hoofdstuk worden de belangrijkste beleidsopties voor Lelystad bijeengebracht en gesmeed tot een integrale aanpak.

Voor alles is het belangrijk om de verschillende vraagstukken die voorliggen, zodanig in samenhang te brengen dat er een onderling versterkende werking van uit gaat. Het betreft dan de inrichting van de gemeentelijke regiefunctie (IV.2); de organisatie van de arbeidsmarkt toeleiding en de opbouw van een werkgeversnetwerk middels een werkbedrijf (IV.3); dit laatste in samenhang met de afbouw van de WSW (IV.4) en; het versterken van de regionale samenwerking op arbeidsmarktbenadering en uitvoering, onder meer door de inrichting van een regionale Back Office (IV.5).

### **IV.2 De gemeentelijke regiefunctie**

De WWnV brengt in haar hoedanigheid als convergerende regelgeving niet alleen een grote hoeveelheid nieuwe klanten naar de gemeente, maar gepaard daaraan ook grote kostenstijgingen en vooral ook financiële risico's. Risico's die zich manifesteren langs een tweetal lijnen.

- a. Eerstens de verrekening met het Rijk. Hoe gaat het verdeelmodel er uitzien, want hoe verhoudt zich dat tot de lokale situatie in Lelystad (bijvoorbeeld aantallen WSW, zittend en in potentie). Wat betekenen de bezuinigingsmaatregelen voor het Participatiebudget, wat zijn de tekorten?
- b. Ten tweede en in samenhang met het voorgaande punt, op welke doelgroepen binnen het bestand wil/moet de gemeente in welke mate investeren, om de financiële risico's zoveel als mogelijk te beperken?

Duidelijk is dat, gezien de potentiële omvang van de risico's de gemeente volledig autonoom dient te zijn in de keuzes die zij maakt, de risico's die zij bereid is te nemen en het rendement dat daaruit voortvloeit. Met andere woorden, een heldere scheiding tussen onafhankelijke regie en (een eigen) uitvoeringsinstrument – het werkbedrijf – dat zelfstandig opereert op de regionale arbeidsmarkt, binnen een zelf gecreëerd netwerk van publieke en private partners, dat maximaal rendeert en beantwoordt aan de vraag van de gemeente, als hoofdaandeelhouder.

Het werkbedrijf is daarom een extern, onafhankelijk en commercieel opererend bedrijf, bedoeld om enerzijds de financiële risico's van de WWnV te managen en anderzijds, als de uitvoerende voorkant van het huidige WIZ, het eerste aanspreekpunt te zijn, op het thema werk, voor alle gemeentelijke klanten. Dat impliceert tevens dat het volledige reïntegratiebeleid een kerntaak wordt van het werkbedrijf.

### IV.3 Het Werkbedrijf

Het werkbedrijf zal de arbeidscapaciteit van burgers met een verminderde loonwaarde of verdien capaciteit managen. Het gaat om een breed aanbod van producten op het thema werk, zoals detachering, begeleiding, uitvoering en productie. Het werkbedrijf heeft een (semi-) commercieel karakter, in die zin dat het financieel de eigen broek op moet houden op basis van overheidsinkomsten – onder meer het Participatiebudget - voor verleende diensten en winstresultaat uit bedrijfsmatige activiteiten.

**Uitvoeringsdomein van het werkbedrijf: een brede werkvoorziening.** Het werkbedrijf is opdrachtnemer van de gemeente op meerdere dimensies. Het werkbedrijf fungeert als een brede werkvoorziening met een uitgebreide reeks aan – modulair op te bouwen - uitvoeringsmodaliteiten zoals arbeidsmarkt toeleiding en detachering. Daarnaast voert het werkbedrijf in opdracht van de gemeente reguliere taken uit, zoals groenvoorziening, catering, beveiliging en parkeerbeheer. In de uitvoering van het werk profileert het werkbedrijf zich zoveel als mogelijk als regulier commercieel bedrijf op de markt. De gemeente houdt rekening in haar aan- en investingsbeleid met de bijzondere positie van het werkbedrijf, vanwege de in dienst bij dit bedrijf aanwezige, kwetsbare medewerkers, met verminderde arbeidscapaciteit. Ook particuliere opdrachten worden aangenomen.

Voor wat betreft de uitvoeringsmodaliteit detacheren, geeft de commissie Westerlaken al nadrukkelijk de meerwaarde aan van een (op te richten) gespecialiseerde detacheringfaciliteit, met een ‘eenduidige werkwijze, een beperkt aantal regionale uitvoerders en onder aansturing van de gemeente. De commissie ziet kansen door de structureel krappe arbeidsmarkt en de vlucht die Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen neemt. En werkgevers kunnen meer dan nu op hun verantwoordelijkheid worden aangesproken.’ Vanuit de WWnV benadering dat potentiële verdien capaciteit van bijstandsgerechtigden maximaal verzilverd dient te worden, lijkt detachering een uitstekende invalshoek.

Bij een brede werkvoorziening doet zich natuurlijk de vraag voor of er geen **verdringingseffect** zal ontstaan ten opzichte van de overige bedrijven in de regio. (In de WWnV zit overigens het principe van verdringing door loonkostendispenatie al wettelijk verankerd.) Zeker waar het gaat om de uitvoering van regulier gemeentelijk werk, zoals de groenvoorziening, zal die vraag opgeworpen worden. Echter, hier geldt het principe van marktmechanisme in relatie tot kosten en baten. Reguliere bedrijven kunnen zich aansluiten aan het werkbedrijf, in samenwerking of anderszins. Het werkbedrijf moet zich immers marktconform gedragen. Daarbij biedt de uitvoering van gemeentelijke kavels, het werkbedrijf de mogelijkheid om zelf een van de belangrijkste werkgevers te worden, in de regio, van kwetsbare burgers.

Enerzijds kan daarmee een belangrijke hoeveelheid verdien capaciteit uit het bestand worden verzilverd, hetgeen tot besparingen leidt op het I-deel. Anderzijds geeft de gemeente als overheid een niet mis te verstaan signaal aan de werkgevers in termen van maatschappelijk ondernemen,

Bedrijven, die bereid zijn om met personeel te werken, met verminderde loonwaarde en/of verminderde verdien capaciteit, kunnen zeker ook participeren in gemeentelijke kavels, samen met of in opdracht van het werkbedrijf. Het gaat om het leggen van verbindingen met het bedrijfsleven in termen van jobdevelopment, jobcarving, leer-/werkconstructies, enzovoorts. In plaats van verdringing zal er juist sprake zijn van een positieve, opwaartse druk op de arbeidsmarkt, in tegenstelling tot de beweging die de laatste jaren zichtbaar werd, namelijk dat steeds meer hoogopgeleiden laaggeschoold werk verrichten.

Naast het vinden van een volledige baan, zijn dan ook andere alternatieven acceptabel, zoals tijdelijke en deeltijd posities. Immers, leidt iedere vorm van (tijdelijke) zelfstandige verdienste tot een kostenbesparing bij de gemeente en – minstens zo belangrijk als het financieel aspect – tot een versterking van de persoonlijke ontwikkeling en emancipatie van de betreffende burger, op de arbeidsmarkt in engere zin en maatschappelijk in brede zin.

Samengevat geeft dat ten aanzien van het werkbedrijf de volgende uitvoeringsmodaliteiten te zien:

- arbeidsmarkt toeleiding;
- detachering;
- uitvoering gemeentelijk werk zoals groenvoorziening, catering, beveiliging en parkeerbeheer;
- particuliere opdrachten;
- leer-/werktrajecten.

**Een smalle werkvoorziening.** Het alternatief voor de brede werkvoorziening is de smalle variant. Dat kan in termen van een beperkte dienstverlening, waarbij het werkbedrijf zich concentreert op het (doen) uitvoeren van leer-/werktrajecten. Een smalle uitvoeringsorganisatie, dus beperkt tot toeleiding activiteiten zoals leerwerktrajecten en ervaringsbanen, zou zelfstandig kunnen opereren, maar ook in een ambtelijke omgeving kunnen worden uitgezet, bijvoorbeeld binnen de afdeling Werk, Inkomen en Zorg.

De afweging voor deze optie is de wens om de toeleidingstrajecten, die in de laatste jaren door de private markt tot bedroevende resultaten hebben geleid, nu zelf op te pakken, met het oog op een betere kosten – baten verhouding. De klantbeheerders hebben korte lijnen naar hun klanten en zijn in staat om direct in te grijpen of te sturen waar nodig.

De belangrijkste reden, waarom juist niet is gekozen voor deze variant, is tweërlei. De gemeente zou haar regierol niet in kunnen vullen. Immers met een beperkte uitvoeringsorganisatie, zou de toeleiding van kwetsbare burgers naar de arbeidsmarkt veeleer overgelaten worden aan de burgers zelf – die daartoe veelal niet geëquipeerd zijn – en het private begeleidingsaanbod vanuit de markt, waarvoor de middelen steeds minder voorhanden zijn. En ten tweede dat de resultaten in het verleden weinig hoopgevend zijn. Dit laatste is overigens de reden geweest waarom in 2006 is besloten om met Concern voor Werk in zee te gaan.

**De potentiële doelgroepen van het werkbedrijf.** Afhankelijk van de keuzes ten aanzien van de doelgroepen die worden opgepakt in de komende jaren, kan het werkbedrijf verschillende groepen bedienen.

- De centrale ambitie betreft de reïntegratie van de doelgroep van 50-80%;
- Voor de doelgroep van 80-100% zou de handhaving methodiek Work-Fast (\*) gehanteerd kunnen worden. Het werkbedrijf heeft daarnaast inzicht in het gehele bestand van de gemeente, en zet ook de groep 80-100% in op banen wanneer zij dit kan, op de grondslag dat de kwetsbare burgers in het bestand altijd voorrang krijgen;
- Eventueel zou het werkbedrijf, afhankelijk van de uitkomsten van het onderzoek (zie pagina 17), de selectie en begeleiding van klanten in de categorie 20 – 50%, met uitzicht op een (parttime) arbeidsplek, voor haar rekening kunnen nemen.

(\*)

Work Fast is qua aanpak een afgeleide van het Work First concept. Echter waar bij Work First veelal gewerkt wordt met gesubsidieerde banen, en vaak lange aanlooptrajecten, kenmerkt Work Fast zich door de focus op meteen al een reguliere baan – bij voorkeur ongesubsidieerd – en op een bijzonder korte termijn.

Qua methodiek is vooral de intensiteit van de begeleiding opvallend. Gedurende 6 tot 8 weken wordt de kandidaat 36 uur per week aangespoord tot activiteiten (handhaving) die alle te maken hebben met het vinden van werk.

Sollicitatietrainingen, kwaliteitsmetingen, matchingtests, enzovoorts, sporen de kandidaten aan tot het vinden van werk. Met uitstroomresultaten tot 60% blijkt de methode bijzonder succesvol.

**Het werkbedrijf als de uitvoeringsorganisatie van de gemeente.** De dienstverlening van het werkbedrijf spitst zich dus met name toe op de doelgroepen vanaf 50% loonwaarde, waarbij voor de mensen die zich melden aan de balie ook gekeken wordt of er sprake is van een uitkeringsbehoefte. Net als bij de huidige



werkwijze tussen gemeente en Concern voor Werk N.V. betekent dat een overlap in taken (klantcontacten in de zin van intakes, voortgangsgesprekken enzovoorts). Bij de inrichting van het werkbedrijf kan deze (dure) overlap voorkomen worden wanneer de werkcoach functie van de gemeente in het werkbedrijf wordt ondergebracht.

Dat is passend ook binnen het WWnV uitgangspunt dat werk boven inkomen gaat, en de burger zich dus eerst bij het werkbedrijf meldt, en daarna pas wordt doorverwezen. De eerste filter ligt dan bij het werkbedrijf. De gemeente wordt op het thema arbeidsmarkt toeleiding een tweedelijns organisatie. De gemeente behoudt natuurlijk wel haar volledige verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de inkomensverstrekking. Het werkbedrijf is er voor werk en de gemeente is er voor de uitkering.

Ten aanzien van het dienstverleningsmodel liggen dan de volgende opties voor:

1. De gemeente detacheert haar volledig front office naar het werkbedrijf;
2. De gemeente stoot het front office af en koopt de diensten in bij het werkbedrijf;
3. Als optie 2 en het werkbedrijf neemt werkzaamheden en personeel over van de gemeente;
4. Als opties 1 tot en met 3, maar de uitvoering van de rechtmatigheid wordt afgesplitst en blijft bij de gemeente.

Dit organisatorisch concept van gemeentelijke outsourcing – in welke vorm dan ook – zal op termijn in samenspraak met de directie van het werkbedrijf, nader uitgewerkt worden.

**De werkgeversbenadering.** Het werkbedrijf zal steeds actief op zoek zijn naar partners, zowel publiek als privaat. In de regio zoeken de werkbedrijven elkaar op in samenwerkingsverbanden, waarbij geen sprake is van uitsluiting maar juist meerdere verbanden mogelijk zijn, afhankelijk van de regio waarin gewerkt wordt (noordvleugel Randstad, oost en noordoost). Daar hoeft slechts een beperkte bestuurlijke sturing op plaats te vinden. De incentive tot samenwerking moet ontstaan vanuit de markt.

De sleutel van het succes van de WWnV ligt zoals aangegeven bij de werkgevers. Dit zal door het werkbedrijf moeten worden opgepakt door middel van een regionale werkgevers benadering in samenwerking met het UWV. Door de werkgevers een duidelijk pakket aan te bieden en het hen makkelijker te maken - ontzorgen dus - zullen zij eerder bereid zijn kwetsbare medewerkers te plaatsen. Door het (semi-) commerciële karakter van het werkbedrijf zal het een aansprekende partner zijn voor het overige reguliere bedrijfsleven. Vanuit de gemeentelijke organisatie zijn de afdelingen WIZ en EVO (economische zaken) nauw bij dit proces betrokken. Hier vinden gemeente - in een ondernemershoedanigheid - en werkgevers elkaar op bedrijfseconomische gronden, op de reguliere arbeidsmarkt. Het werkbedrijf zal als netwerkbeheerder in het veld de juiste samenwerkingsverbanden leggen met alle stakeholders, zij het publiek of privaat.

Hoe kan de omslag gemaakt worden dat werkgevers (mede) verantwoordelijk worden, kwetsbare burgers in dienst te nemen? In de kabinetsplannen zitten nog geen prikkels om deze verantwoordelijkheid bij het bedrijfsleven te leggen. Alleen verleiden en ontzorgen zal naar verwachting niet voldoende blijken. Gezien de opgave waar gemeenten voor staan in het kader van de WWnV, de enorme afbouw-ombouw operatie van de oude WSW organisatie en de mogelijke vermenging van de thans AWBZ gerelateerde dagbesteding en de nieuwe categorie beschut werken binnen de WSW, is 'buiten de gebaande paden denken' onvermijdelijk geworden.

In Duitsland is te zien hoe werkgevers "sociale ondernemingen opzetten" ten behoeve van de doelgroep; Bijvoorbeeld een gewone supermarkt die voor een belangrijk deel gerund wordt door mensen met arbeidsbeperkingen. Duitsland kent een quotum regeling waardoor bedrijven 1 op de 20 werknemers uit de doelgroep moeten opnemen. Kunnen of willen zij dit niet dan kan het worden afgekocht. Met deze opbrengsten wordt de arbeid gerelateerde dagbesteding gefinancierd.

Binnen Lelystad zal door het werkbedrijf eerst en vooral het MKB worden opgepakt als het hart van het toekomstig werkgeversnetwerk. Met name in het MKB liggen immers kansen voor een nauwe samenwerking die vaak al op korte termijn kan renderen.

**Concern voor Werk.** De gemeenten Zeewolde, Urk, Noordoostpolder en Lelystad vormen een gemeenschappelijke regeling voor de uitvoering van de Wet Sociale Werkvoorziening. Concern voor Werk NV, een 100 % dochter van de GR IJsselmeergroep, voert de WSW uit en verricht daarnaast diverse reïntegratie activiteiten voor de deelnemende gemeenten, zoals sociale activering, werkervaring en plaatsing op de reguliere arbeidsmarkt.

De afgelopen jaren heeft Concern voor Werk NV veel geïnvesteerd in de ombouw naar een renderende, eigentijdse organisatie. Grote inspanningen zijn gepleegd waarbij onrendabele, kapitaalintensieve activiteiten zoals de metaalafdeling, zijn afgestoten, een detacheringfaciliteit (Lavora BV) is ingericht - waardoor met meer succes een groot aantal WWB'rs naar de reguliere arbeidsmarkt zijn begeleid - en nieuwe bedrijfsactiviteiten zijn ontwikkeld (bijvoorbeeld schoonmaak). Een groot aantal WSW'rs is geplaatst bij het reguliere bedrijfsleven via groepsdetacheringen. Gemeentelijke opdrachten hebben er mede toe bijgedragen dat Concern voor Werk NV de afgelopen jaren financieel goed heeft kunnen draaien. Het weerstandsvermogen is echter nog niet op het gewenste niveau. De daling in de rijksvergoeding per WSW'r van € 27.000 naar € 22.000 en verlaging van de gemeentelijke re-integratiemiddelen tot 1/3 van de omvang van het participatiebudget in 2010 dwingen tot een fundamentele heroriëntatie. Het is bepaald een pijnlijke maar naar het laat aanzien ook onvermijdbare opgave, een goed functionerend WSW bedrijf, dat de laatste jaren zwarte cijfers heeft laten zien, op te moeten splitsen en af te bouwen. (Zie paragrafen II.4 en IV.4.)

De gemeente wil de WSW-organisatie c.q. infrastructuur gezien de nieuwe wetgeving en de daaruit voortvloeiende financiële risico's niet langer in de huidige vorm overeind houden. Natuurlijk zal een deel behouden moeten blijven voor de afbouw van de bestaande regeling. Maar een groot en waardevol deel van de infrastructuur (gebouwen, instrumenten enzovoorts), kan direct ingezet worden voor het werkbedrijf in oprichting.

Door gebruik te maken van de huidige infrastructuur van Concern voor werk, met een juiste, brede mix van de hierboven geschetste uitvoeringsmodaliteiten, kan de gemeente een evenwichtig aanbod opzetten voor het eigen bestand, zowel zelfstandig als in samenwerking met de reguliere arbeidsmarkt. Aanbod en aard van het klantenbestand in een maximaal kostenefficiënte balans. Immers, heeft de gemeente veel werk dat uitgevoerd kan worden met de doelgroep WWnV en WSW, dat wil zeggen die klanten waarbij sprake is van een blijvend probleemprofiel en die daarom naar verwachting zeer langdurig afhankelijk zullen zijn van de gemeentelijke dienstverlening. Het is realistisch, om onder ogen te blijven zien dat de opname capaciteit van de regionale werkgevers niet ongelimiteerd is. De gemeente zal voor een deel van de doelgroep zelf de oplossing aan moeten dragen. Met het ontzorgen van de werkgever alleen, zullen de doelen niet gerealiseerd worden. Financieel risicomanagement en het nauwkeurig kunnen afstemmen van aanbod en eigen bestand, pleiten voor een brede werkvoorziening, die gecontroleerd wordt door de gemeente zelf.

De bestaande infrastructuur van de oude WSW organisatie kan in deze constructie worden gebruikt voor en door de gemeentelijke werkbedrijven in de regio. Om ongewenste, grote financiële transacties te voorkomen, kan onder de vlag van de GR IJsselmeergroep een verhuur- of leasebedrijf worden ingericht dat de infrastructuur van de WSW organisatie beschikbaar stelt aan de werkbedrijven.

**Perspectief BV.** De gemeente Lelystad heeft in het verleden besloten tot de oprichting van perspectief BV. Een organisatie die in opdracht van de gemeente, taken uitvoert ten aanzien van dienstverlening in de openbare ruimte, onder meer op het gebied van toezicht en handhaving – bijvoorbeeld parkeerbeheer en beveiliging – en het voeren van een meldkamer. Daarnaast is het bedrijf actief in de uitvoering van leer-

/werktrajecten ten behoeve van de doelgroepcategorie 50 – 80% verdien capaciteit. Het regulier personeel, zij die uitvoering geven aan de dienstverleningsovereenkomsten (DVO's) met de gemeente, vormen tegelijkertijd het begeleidingskader voor de leer-/werktrajecten.

Ten opzichte van de scenario's inzake het werkbedrijf kan vastgesteld worden dat de activiteit leer-/werktrajecten van Perspectief BV, zich uitstekend leent om opgenomen te worden binnen het leer-werktrajectenprogramma van het werkbedrijf.

Voor de uitvoering van de dienstverleningsovereenkomsten geldt hetzelfde. Immers doet de vraag zich voor, waarom de gemeente er voor zou kiezen, om naast de inrichting van een werkbedrijf – brede variant – waaraan het gemeentelijk werk wordt uitbesteed, nog een kleine organisatie zelfstandig naast het werkbedrijf te laten bestaan, dat qua corebusiness ook 100% opdrachtnemer is van de gemeente en uitvoerder van gemeentelijk werk.

Zowel op bedrijfseconomische gronden – overheadlasten – als ook in termen van vereenvoudiging van de uitbesteding van gemeentelijk werk aan een enkele opdrachtnemende organisatie, ligt de overweging voor om bij de inrichting van het werkbedrijf, de organisatie en orderportefeuille van Perspectief BV, zodanig in te passen, dat met behoud van de continuïteit van de werkzaamheden van Perspectief BV, na afronding van het inrichtingsproces van het werkbedrijf, er sprake is van een enkele organisatie.

#### **IV.4 WSW: Naar een smalle sociale werkvoorziening**

De oude WSW is een van de laatste fenomenen van de verzorgingsstaat. Een uitstekende regeling, waarin de geïndiceerde medewerker, gedurende zijn hele werkzame leven beschermd kon werken. Voor het individu was alleen de lange wachtlijst buitengewoon lastig. Het kon jaren duren voor een arbeidsplaats beschikbaar kwam. De langdurige afbouwregeling, waarbij zij die voor 15 mei 2011 op de wachtlijst stonden recht hebben op dit arrangement uit de verzorgingsstaat, lijkt gunstig voor de doelgroep. Er zal in verband met de hoge kosten die aan dit arrangement verbonden zijn, echter steeds druk op deze regeling blijven bestaan.

Ook past deze erfenis uit de verzorgingsstaat niet meer in de participatiemaatschappij. Met wisselend succes hebben de WSW bedrijven het voor elkaar gekregen steeds meer mensen te detacheren op de reguliere arbeidsmarkt. De beweging van binnen naar buiten is nog volop aan de gang. Met een beroep op maatschappelijk verantwoord ondernemen, gunstige financiële condities en het ontzorgen van werkgevers lukte het de WSW sector steeds beter zo veel mogelijk medewerkers op de reguliere markt te plaatsen. Het tempo ging op veel plaatsen echter te traag. Reden voor dit trage tempo was dat de uitstekende cao een belemmering vormt om kwetsbare burgers in dienst te nemen. Hierdoor is met name de hoogste trap op de WSW participatieladder, het begeleid werken waarbij de medewerker rechtstreeks in dienst komt van de werkgever, onvoldoende tot ontwikkeling gekomen.

De productiedoelstellingen die moesten worden gerealiseerd maakte het voor de WSW bedrijven daarnaast noodzakelijk, mensen met de hoogste productiecapaciteit binnen de beschermde muren van de eigen bedrijven te houden. De beste productiekrachten bleken intern nodig om de productiedoelen, samen met diegenen die feitelijk aangewezen waren op arbeid als dagbesteding, te halen. De toegevoegde waarde die deze werknemers wisten te realiseren was intern lager dan extern, maar noodzakelijk om de productie gaande te houden. Daarnaast was ook sprake van een sociale druk in die zin dat van de zijde van de familie van de WSW werknemers, vaak druk op de organisaties werd uitgeoefend, om hen binnen de beschutte omgeving te laten blijven werken.

Met de wetwijzigingen, onder meer ten aanzien van de WSW, is de facto de wettelijke basis onder de WSW bedrijven weggevallen. (De WSW voldoet als mantelwet niet langer.) In het licht van de afbouw WSW, heeft het bestuur van de GR zich uiteraard gebogen over de vraag, hoe nu verder? Concern voor Werk heeft zich, als uitvoeringsorganisatie voor de GR IJsselmeergroep, ontwikkeld tot een uitstekend bedrijf, dat vooral in de laatste jaren ook in de zwarte cijfers wist te blijven, hetgeen binnen deze sector verre van vanzelfsprekend mag heten. Echter, met de stelselherziening binnen de WSW, vallen in de meest letterlijke zin de wettelijke kaders weg waarbinnen het bedrijf opereert. Op de vraag hoe nu verder, zijn twee antwoorden mogelijk. Enerzijds instandhouding, of – in het licht van de afbouwregeling WSW – beter gezegd een doorstart als brede werkvoorziening. Anderzijds de keuze voor de afbouwconstructie.

Een combinatie van beschut werken met andere uitvoeringsmodaliteiten, vooral in het kader van de reïntegratie lijkt gezien de sterfhuizenconstructie op het onderdeel beschut werken, niet langer financieel verantwoord. De verwachting is dat de afbouwregeling voor beschut werken zeker niet het volledig (theoretisch) pad zal lopen, tot pakweg 2050 (zie verderop). Deze financiële molensteen zal door het Rijk en de gemeenten al veel eerder worden opgepakt en anders ingevuld. Met andere woorden, een brede werkvoorziening in de regio is een uitstekend concept, maar dan wel gestoeld op de nieuwe wettelijke kaders die voorzien in een wezenlijk andere omgeving om te opereren, en dus ook zonder de component beschut werken.

Een fysiek opgaan van Concern voor Werk in lokale werkbedrijven - lokaal geregistreerd maar regionaal actief – is de beste oplossing. Immers, getuigt het niet van slim ondernemerschap om te investeren in een organisatie die wettelijk verplicht in een afbouwregeling is geplaatst. De beperkte middelen moeten worden ingezet op groei, niet op krimp.

De gemeente kiest daarom voor de inrichting van een werkbedrijf en voor het afsplitsten van de component beschut werken, onder de vlag van de GR IJsselmeergroep, en wenst de bestaande infrastructuur van Concern voor Werk, beschikbaar te stellen – onder in overleg met de GR IJsselmeergroep nader op te stellen voorwaarden - aan het (de) nieuw in te richten werkbedrijf (werkbedrijven). Deze aanpak sluit overigens volledig aan bij de adviezen van de commissie Westerlaken.

Kernadviezen Commissie Westerlaken:

- Splits de sociale werkvoorziening in 2 domeinen: (1) een deel van de mensen kan werken in een reguliere omgeving en (2) een ander deel is aangewezen op beschermd werk;
- Organiseer voor het werken in een reguliere omgeving een landelijke detachingsfaciliteit, zodat werkgevers zonder veel risico's en rompslomp mensen in dienst kunnen nemen (ontzorgen);
- Voor het deel Beschermd Werk, stelt de commissie voor om kennis en expertise van de sociale werkvoorziening en de AWBZ te bundelen;
- Opdracht, uitvoering en toezicht van de sociale werkvoorziening moeten duidelijker gescheiden worden.

**Financiering van de omslag.** De door het Rijk gekozen afbouwconstructie van de huidige WSW populatie is een voor de gemeenten bijzonder kostbare operatie. De vraag is dan ook of dit gepland traject, waarbij de laatste CAO gerechtigde WSW-er uitstroomt rond 2050, daadwerkelijk zo lang zal kunnen duren. Kijkend naar de doelgroep en de overlap die deze groep vertoont met de doelgroepen in de sector maatschappelijke zorg (extramuraal dagopvang en dergelijke), zal zeker ook de afweging gemaakt gaan worden of het niet mogelijk is om het deel beschut werken in de WSW op enigerlei wijze samen te brengen met het veld van de maatschappelijke zorg. De groep beschut werken is momenteel, feitelijk een groep die valt buiten de indeling werkdomein en zorgdomein. Met de huidige politieke teneur om het sociaal zekerheidsstelsel zo snel mogelijk zo eenvoudig mogelijk te maken, lijkt het in stand houden van een slinkende groep klanten onder afwijkende voorwaarden, binnen het stelsel, niet voor de hand liggend.

De commissie Westerlaken signaleert dit sluimerend financieel tekort van het overgangsmiddel. Met enerzijds een daling van de vergoeding op de loonkosten - € 5000, per persoon per jaar - en anderzijds de instandhouding van de CAO, worden letterlijk de middelen uit het toch al slinkende Participatiebudget weggezogen, waardoor nauwelijks nog reïntegratiemiddelen beschikbaar blijven voor de nieuwe instroom in de WWnV (WWB, Wajong).

Deze ontwikkelingen binnen de WSW dwingen de gemeenten tot een heroverweging van de structurele allocatie van het budget. Immers wanneer het lastenniveau 2012 van de WSW in 2015 gehandhaafd blijft, gaat een relatief groot deel van het Participatiebudget op aan een relatief klein deel van de totale WWnV doelgroep binnen de GR IJsselmeergroep. De sociale consequenties voor de doelgroep van de WWnV, de financiële consequenties voor de gemeenten (tekorten op uitkeringslasten) en de organisatorische consequenties voor de gemeentelijke organisaties zijn in die situatie niet te overzien. Herstructurering van de WSW is hoe dan ook noodzakelijk en moet resulteren in fors lagere WSW lasten.

Het door het kabinet voorgestelde afbouwscenario – de afbouwconstructie van veertig jaar – lijkt derhalve weinig realistisch. De Raad van State heeft hieromtrent in haar advies over het wetsontwerp WWnV kritische kanttekeningen geplaatst. Het ligt daarom in de lijn van de verwachting dat het vraagstuk van de WSW CAO, de komende jaren veel aandacht zal krijgen en dat er in VNG verband naar alternatieven zal worden gezocht.

(Het nog niet vastgestelde Verdeelmodel WWnV laat vooralsnog de mogelijkheid open dat de overheid het aantal WSW beschut plaatsen, vergoedt op basis van geschatte klantaantallen, en niet – achteraf – op basis van gerealiseerde plaatsen. De vraag is of de beoogde 30.000 plaatsen worden ingevuld, of dat de gemeenten massaal zullen kiezen voor goedkopere voorzieningen, zoals dagbesteding, of zelfs thuiszitten!)

**Het Transitieplan.** In het kader van de afbouw van de WSW heeft de overheid een herstructureringsfonds in het leven geroepen, waarop de gemeenten c.q. de WSW bedrijven een beroep kunnen doen om de omslag naar een nieuwe vorm (voor een deel) te kunnen financieren. De aanvraag moet geschieden middels een Transitieplan. Ook de GR IJsselmeergroep heeft een dergelijk plan geconcipieerd. Waar in de voorliggende nota de beleidskaders worden geschetst waarbinnen de WSW activiteiten in de regio, in de toekomst kunnen worden uitgevoerd, in het Transitieplan worden de bedrijfseconomische en organisatorische aspecten uitgewerkt. Uiteraard is het zaak dat beide invalshoeken corresponderen tot een sluitende aanpak. Het transitietraject is in nauwe afstemming en samenwerking tussen de deelnemende gemeenten in de GR IJsselmeergroep – Noordoostpolder, Urk en Zeewolde en de commissarissen en directie van Concern voor Werk N.V. tot stand gekomen. (Zie het Herstructureringsplan GR IJsselmeergroep. Collegebesluit 6-3-2012)

## IV.5 Regionalisering

De landelijke inzet op regionalisering is eerstens een initiatief van de rijksoverheid. Gemeenten zijn conform de bestuursafspraken verplicht om binnen het tijdsbestek van een jaar, met een voorstel te komen om op specifieke onderdelen als WWnV en Jeugdzorg voldoende uitvoeringskracht te organiseren. Ook in de reorganisatie van de werkzaamheden van het UWV wordt sterk ingezet op de regionalisering. Het UWV trekt zich op het thema werk terug op dertig centrale werkpleinen in Nederland, waar in samenwerking met de betreffende centrumgemeenten, de regio's worden bediend.

Deze insteek is echter niet de belangrijkste basis onder het voornemen tot regionalisering, van de gemeente Lelystad. De voordelen van regionale samenwerking zijn jaren geleden reeds gezien en hebben daarom eerder al geleid tot een aantal succesvolle samenwerkingsverbanden:

- Het zelfstandigenloket Flevoland (ZLF);
- De sociale Recherche;
- De GR IJsselmeergroep.

Ten aanzien van de IJsselmeergroep vinden in het kader van de stelselherziening WSW, heroverwegingen plaats, maar dat laat onverlet dat de gemeente blijvend inzet op een regionale aanpak van de arbeidsmarkt in relatie tot de kwetsbare burgers.

**Regionale Back Office.** Gezien de hierboven omschreven ontwikkelingen en de daarmee gepaard gaande oplopende financiële druk, hebben Almere, Lelystad en Dronten besloten dat de tijd rijp is voor een regionale samenwerking. Eerder dan de ontwikkelingen passief af te wachten, willen de gemeenten proactief investeren in het versterken van hun positie als verantwoordelijke overheid in de regio, voor werk en inkomensvoorziening. En tegelijkertijd willen zij zoeken naar wegen om deze groeiende verantwoordelijkheid ook te kunnen blijven financieren.

Ook vinden de gemeenten het belangrijk om zelf het initiatief te houden, en niet af te wachten tot het Rijk de samenwerking dwingend op gaat leggen. In 2011 heeft daarom een onderzoek plaatsgevonden naar de mogelijkheden tot regionale samenwerking. Uit de interviews met bestuurders, managers en professionals, is duidelijk gebleken dat er nadrukkelijk, zowel inhoudelijk als beheertechisch, groot voordeel gezien wordt in het regionaal bundelen van de inspanningen bij WIZ. Voordeel dat zich laat vertalen naar zowel kosteneffectiviteit als kwaliteit van dienstverlening. Inmiddels is het project in gang gezet met een afrondend perspectief op 2014.

**Arbeidsmarkt.** Het arbeidsbereik wordt veel meer regionaal. Lelystad opereert binnen de arbeidsmarktregio Metropool Regio Amsterdam (MRA), maar er wordt op meerdere kanten ingezet. In de regio zelf, maar ook daarbuiten, zoals de nieuwe spoorlijn naar Kampen en Zwolle die een regioperspectief brengt dat reikt van de noordvleugel van de Randstad tot aan Zwolle. Anderzijds de druk die het Rijk legt op de gemeenten om tot regionale samenwerking te komen, dit in verband met kosteneffectiviteit in de uitvoering en verbetering van de dienstverlening. Daarnaast biedt een regionaal perspectief veelal meer stabiliteit in beleid en of de onderbouwing daarvan, getuige ook het advies van het SEO om inzake de vaststelling van het verdeelmodel voor de WWnV uit te gaan van de regionale arbeidsmarktontwikkeling in plaats van een lokaal beeld (zij suggereren COROP niveau, of een ‘set van aangrenzende gemeenten’).

**Werkbedrijf.** Regionalisering hoeft lokale initiatieven, zoals de inrichting van een werkbedrijf niet te frustreren, integendeel er zal zelfs een versterkende werking van uit gaan. De formule van het werkbedrijf faciliteert een autonome regie en een maximale grip op het financieel risicomanagement. Echter, zal het voor de lokale werkbedrijven daarnaast bijzonder interessant zijn om in de regio's tot samenwerking te komen. Voor een werkbedrijf in Lelystad, liggen potentiële partners zowel in de noordvleugel van de Randstad als ten oosten en noordoosten van de gemeente.

De WWnV vraagt om een gemeentelijke aanpak, vooral ook omdat de verantwoordelijkheden van de gemeente ten opzichte van haar burgers fors worden uitgebreid. Maar deze gemeentelijke aanpak vraagt wel om een regionale visie. Enerzijds moet de financiële autonomie gewaarborgd zijn. Anderzijds moet omwille van efficiency, arbeidsmarkt en werkgeversaankpak, de werkwijze vooral regionaal van karakter zijn. Voor wat betreft deze regionale samenwerking wordt ingezet op een franchise model van bestaande aanpakken, zoals de werkschool. Het werkbedrijf moet een concurrerende onderneming worden in de regio, en dus geen onderdeel uitmaken van de gemeente. De rol van de gemeente is die van regisseur en (enig) aandeelhouder. (Een bestaand voorbeeld hiervan is N.V. sportbedrijf. Een dergelijke ‘knip’ tussen werkbedrijf en gemeente is essentieel om het werkbedrijf zelfstandig te kunnen laten ontwikkelen.

## V De uitrol: in de ‘luwte’ van 2012, stapsgewijs naar nieuw beleid

### V.1 Voorbereidingen WWnV implementatie

Aan de introductie van de WWnV is een periode van intensief overleg tussen rijk en gemeenten vooraf gegaan. Met betrekking tot het beoogde bestuursakkoord, zijn door de VNG de ambities van het rijk inzake het thema ‘Werk’, op meerdere gronden verworpen. Het bestuursakkoord is dan ook niet tot stand gekomen. Wel is het rijk akkoord gegaan met een overgangsjaar 2012, waarin de gemeenten zich voor kunnen bereiden op de komst van de WWnV. Deze ‘luwte’ is echter relatief in die zin, dat de tweede helft van 2011 en de eerste helft van 2012 vooral ook in het teken staan van de te implementeren wijzigingen op de bestaande regelgeving (zie Bijlage I).

Hiertoe is een projectgroep in het leven geroepen die in deze periode de werkzaamheden aanstuurt. Hoofdtaken binnen het project WWnV zijn:

- Invoeren van de wijzigingen WWB en Wij per 1 januari 2012 (inmiddels succesvol afgerond);
- De invoering van het overgangsrecht voor de huishoudtoets voor diegenen die per 1 juli 2012 hieronder komen te vallen;
- Invoeren van de WWnV per 1 januari 2013;
- Redigeren van een transitieplan ten behoeve van de WSW (zie het Herstructureringsplan GR IJsselmeergroep);
- Financiële doorrekeningen van de landelijke ontwikkelingen.

### V.2 Planning

**Eerste helft 2012.** De oplossingsrichtingen, zoals deze zijn aangedragen in de voorliggende nota, zullen nog nadere uitwerking behoeven in separate spin off nota’s waarin per subject elementen als overgangsmaatregelen en concrete operationele doelen worden gespecificeerd. Het gaat dan om:

- a. Het Bedrijfsplan Werkbedrijf (inclusief de afspraken met Concern voor Werk en Perspectief BV);
- b. Het reeds voorhanden projectplan Regionalisering Back Office Sociale Zaken, met een nadere specificatie ten aanzien van de regionale uitkeringsadministratie;
- c. Een Bestedingsnota Participatiebudget;

**Tweede helft 2012.** Vanaf juli 2012 zal gewerkt worden aan de uitwerking van de verschillende operationele doelen, zoals:

- a. de nadere uitwerking van de verordeningen;
- b. de nadere afspraken met de werkgevers;
- c. het in beeld brengen van de organisatorische consequenties;
- d. het opstellen van een detailplanning voor de afzonderlijke taken.

Daarnaast zal een separate nota worden opgesteld, inzake de samenhang tussen WMO gerelateerde activiteiten c.q. subsidies en de daarvoor binnen de Wet Werken naar Vermogen (WWnV) in aanmerking komende doelgroep met een arbeidscapaciteit van 20 – 50 %. In deze nota zullen ook de onderzoeksresultaten m.b.t. de doelgroep 0 – 20% worden meegenomen (zie pagina 17).

**Tot slot.** In de voorliggende nota wordt een nieuwe koers geschetst voor de komende jaren. Oplossingen worden aangereikt die ieder op zich de nodige tijd vergen om voorbereid en geïmplementeerd te worden. Regionale samenwerking is een ambitie die meerdere jaren vergt om gerealiseerd te kunnen worden. De ombouw van de sociale werkvoorziening is eveneens een meerjarentraject, zeker ook bezien in het licht van de ambities met betrekking tot het werkbedrijf.

De inrichting van een werkbedrijf, deels nieuw en deels voorbouwend op een succesvolle, bestaande infrastructuur – van Concern voor Werk en Perspectief BV – zal zeker het grootste deel van 2012 en 2013 in beslag nemen. Dat hoeft overigens op geen enkele wijze te interfereren met de beleidsambities ten aanzien van de implementatiedatum van de WWnV per 1 januari 2013. De bouw van het werkbedrijf kan stapsgewijs plaatsvinden, waarbij delen van het bedrijf al volledig functioneel zijn, nog tijdens de bouwfase.

Deze strategie van stapsgewijze bouw, impliceert dat de bestaande situatie ook stapsgewijs zal worden afgebouwd. Voor een project bijvoorbeeld als Broeinest – dat in operationele zin per 1 juli 2012 zal aflopen - zal gedurende 2012 de tijd genomen worden om te kijken of er een overgangssituatie gecreëerd kan worden, in nauwe afstemming met het WMO domein en het maatschappelijk middenveld.

Voor bestaande afspraken met het bedrijfsleven, zij het in termen van reïntegratie trajecten, of andere overeenkomsten, zullen met het oog op de nieuwe wet overgangsregelingen getroffen worden.



## **Bijlage I: Herzieningen op de bestaande wetgeving**

**WWB.** Gedurende het jaar 2012 heeft de gemeente nog het klantenbestand Wet Werk en Bijstand (WWB). In afwachting van de nieuwe WWnV, zijn in de WWB per 1 januari van dit jaar enkele wijzigingen aangebracht.

- De wet WIJ is per 1 januari 2012 ingetrokken, waarbij de jongeren zijn overgegaan naar de WWB;
- Voor jongeren tot 27 jaar geldt een zoektijd van vier weken, waarin zij werk moeten vinden of een opleiding, pas daarna wordt op basis van een plan van aanpak mogelijk een uitkering verstrekt en een uitstroomtraject in gang gezet;
- De verplichting voor jongeren tot 27 jaar om naar school te gaan;
- De gezinsuitkering is geïntroduceerd, de huishoudtoets, waarbij per gezin slecht één uitkering is toegestaan;
- Introductie tegenprestatie naar vermogen;
- Beperking verblijf in het buitenland met een bijstanduitkering.

**WSW.** De WSW biedt op dit moment werk aan meer dan 100.000 mensen met een arbeidsbeperking. Een belangrijk doel van de huidige WSW is om mensen met een WSW-indicatie zo regulier mogelijk te laten werken. Dit doel wordt volgens het kabinet onvoldoende gerealiseerd. Uit de indicering voor de WSW blijkt dat minstens de helft van de mensen die een beroep doet op de regeling met begeleiding aan de slag zou kunnen bij een reguliere werkgever. In de praktijk maakt slechts vijf procent de overstap naar een dienstverband bij een reguliere werkgever. In 2008 heeft de commissie “fundamentele herbezinning WSW” (commissie-De Vries) voorstellen gedaan arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidsbeperking te bevorderen.

De GR IJsselmeergroep voert de WSW voor de gemeente Lelystad uit. Hier werken 304 personen in een drietal categorieën beschut binnen, beschut buiten/groepsdetachering en begeleid werken.

Vanaf 1 januari 2013 wordt de WSW beperkt tot enkel ‘beschut werk’. Zij die voor 15 mei 2011 nog op de wachtlijst stonden vallen nog onder de oude regeling. De bestaande groep wordt ontzien. De CAO blijft voor de huidige groep intact. Hierdoor is er sprake van een langdurige afbouw (ruim 40 jaar) van de huidige WSW populatie.

- . Voor de WSW gaat het dus in de toekomst nadrukkelijk over twee gescheiden bestanden:
  - a. Het zittend bestand (afbouwconstructie over 40 jaar doorloop);
  - b. De nieuwe instroom beschut werken.

Het streven van het rijk is dat de gemeenten gezamenlijk structureel 30.000 beschutte werkplekken realiseren. Met de invoering van de WWnV vinden er ook kortingen plaats op de vergoeding per werkplek van rijkswege. Deze korting komt ten laste van de werkgever (de GR IJsselmeergroep, respectievelijk de gemeenten), en loopt op tot € 5000,- per werkplek. Deze korting op de loonsom vertegenwoordigt een aanzienlijk bedrag, ook voor de gemeente Lelystad, waarvoor dekking gevonden zal moeten worden.

**Wajong.** Per 1 januari 1998 is de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong) van kracht geworden. De omvang van de Wajong is fors gegroeid. Tussen 2005 en 2010 is de jaarlijkse instroom verdubbeld. Eind 2010 waren er ruim 200.000 Wajongers. Tegelijkertijd zijn er geen aanwijzingen dat dit wordt veroorzaakt door een toename van ernstige ziektes of handicaps. Er was hooguit sprake van een sterke toename van het aantal jongeren met lichtere beperkingen. De stijging is ook te verklaren door de toenemende complexiteit van de samenleving. Daardoor kan een lichte beperking al een grote belemmering op de arbeidsmarkt betekenen.

De vorige regering heeft mede op basis van een advies “*Meedoen zonder beperkingen*” 2007 van de Sociaal-Economische Raad (SER) de Wajong gewijzigd. De per 1 januari 2010 aangepaste Wajong is een verbetering: het vinden en behouden van werk en de ondersteuning daarbij staan centraal en niet de uitkering. Vanaf 1 januari 2013 kan alleen een Wajong-uitkering worden toegekend aan mensen die duurzaam *geen* mogelijkheden tot arbeidsparticipatie hebben. Het UWV blijft verantwoordelijk voor deze groep. Ook houden zij de verantwoordelijkheid voor de bestaande groep Wajongers.

Voor de nieuwe instroom geldt dat zij die wel arbeidsmogelijkheden hebben via de WWnV begeleid worden naar de arbeidsmarkt. Deze groep valt dan ook onder de verantwoordelijkheid van de gemeente. Het 4<sup>e</sup> kwartaal 2005 waren er in Lelystad 710 burgers met een Wajong uitkering. In het 1<sup>e</sup> kwartaal 2011 was dit opgelopen tot 1150 Lelystedelingen.