

Discussienota re-integratiebeleid

Inhoudsopgave

Inleiding	3
Proces tot nieuw re-integratiebeleid	3
Leeswijzer	4
1. Analyse re-integratiebeleid tot 2015	5
1.1 Uitgangspunten 'Aan de Slag'	5
1.2 Instroom	5
1.3 Aantallen	6
1.4 Re-integratietrajecten	7
2. Landelijke kaders	9
2.1 De Participatiewet	9
2.2 Re-integratievoorzieningen	9
2.3 Ontschotte budgetten	10
2.4 Afspraakbanen	10
2.5 Arbeidsmarktregio Drenthe	11
2.6 Jeugdzorg en WMO	12
3. Gemeentelijke kaders	13
3.1 Uitgangspunten transitie	13
3.2 Uitgangspunten coalitieakkoord	13
3.3 Onderzoek gemeenteraad	14
3.4 Visie op re-integratie	14
4. Doelen	15
5. Keuzes	17
5.1 Doelgroep	17
5.2 Financieel	20

Inleiding

Gemeenten hebben zich de afgelopen jaren voorbereid op grote stelselveranderingen in het sociale domein. Per 1 januari 2015 zijn namelijk een aantal taken op het gebied van zorg (Jeugdzorg en AWBZ) en werk (Participatiewet) overgeheveld naar de gemeenten. De gemeente Midden-Drenthe heeft in haar kadernota's aangegeven hoe de gemeente uitvoering wil geven aan deze zogeheten transities.

Voor de Participatiewet is een aantal kaders geformuleerd, zodat er vanaf 1 januari 2015 gewerkt kon worden aan de nieuwe taken. Eén van de kaders was om het toen geldende re-integratiebeleid voort te zetten en voor mensen met een arbeidsbeperking (nieuwe doelgroep) binnen de Participatiewet maatwerkoplossingen te zoeken in de afspraakbanen¹ en/of in samenwerking met Alescon.

Daarbij is gesteld dat we de komende jaren, werkenderwijs, komen tot een concrete invulling van ons nieuwe re-integratiebeleid.

Ten tijde van de voorbereiding op de invoering van de transities, is in de gemeenteraad discussie ontstaan over de uitvoering van ons toenmalige re-integratiebeleid. Hierop is een onderzoek ingesteld en hier kwamen twee duidelijke conclusies naar voren:

1. Het re-integratiebeleid bood te weinig handvatten voor sturing en voor de uitvoering (o.a. het gebruik van het begrip 'maatwerk'), en
2. het beleid was op zichzelf verouderd.

Daarom is dit een goed moment om ons re-integratiebeleid te herijken en aan te passen daar waar nodig. Tegelijkertijd moet het beleid duidelijke handvatten geven om hier op een juiste manier uitvoering aan te geven. Daarbij moet oog zijn voor het bieden van maatwerk, maar wel binnen de kaders die de wet en de gemeenteraad hebben aangegeven.

Op 25 juni 2015 is er een werkbijeenkomst geweest voor raadsleden, collegeleden en ambtenaren om input te geven voor dit nieuwe re-integratiebeleid. Die werkbijeenkomst heeft in ieder geval opgeleverd dat het belangrijk is om inzicht te krijgen in de verschillende doelgroepen, de effectiviteit van de verschillende re-integratievoorzieningen en welke budgetten er zijn en hoe deze ingezet kunnen worden.

Proces tot nieuw re-integratiebeleid

Deze discussienota is een optelsom van het wettelijk vastgestelde beleid, het re-integratiebeleid vanaf 2007, de uitkomsten van de bijeenkomst rondom 'maatwerk' en de uitkomsten van de werkbijeenkomst op 25 juni. We hopen dat deze kaders, aangevuld met achtergrondinformatie van de resultaten van de afgelopen jaren, leiden tot duidelijke keuzes. De keuzes die gemaakt dienen te worden, worden u nu in deze discussienota voorgelegd. Op basis daarvan kan het college u een uitgewerkt re-integratiebeleid voorleggen waarover de gemeenteraad gaat besluiten.

¹ Werkgevers, vakbonden en de landelijke overheid hebben in het Sociaal Akkoord (april 2013) afgesproken dat er tot aan 2026 125.000 extra banen bijkomen voor mensen met een arbeidsbeperking. Deze extra banen worden afspraakbanen genoemd.

Leeswijzer

In het eerste hoofdstuk geven we een terugblik op ons huidige re-integratiebeleid. We geven informatie over de uitgangspunten en de resultaten. Tevens geeft dit hoofdstuk een nadere analyse van onze klanten op basis van een aantal kenmerken.

Daarna worden de landelijke kaders weergegeven. Hierin komt de Participatiewet aan de orde, de uitwerking van het Sociaal Akkoord van april 2013 en het samenwerken in de arbeidsmarktregio. Tot slot laten we de overlap zien met de Jeugdzorg en WMO.

Hierop volgt in hoofdstuk 3 de gemeentelijke kaders die we meegewogen hebben in deze discussienota. Dan gaat het over de notitie 'Uitgangspunten transitie', het coalitieakkoord en worden in het kort de conclusies weergegeven van het onderzoek van de gemeenteraad naar het bijstands- en re-integratiebeleid. Dit mondt uit in onze visie op re-integratie.

In hoofdstuk 4 wordt de visie nader uitgewerkt in het benoemen van de verschillende doelen die we onszelf willen stellen.

Tot slot worden in hoofdstuk 5 de keuzes voorgelegd waar we de gemeenteraad om uitspraken vragen. Dit moet dan de basis worden voor het nieuwe re-integratiebeleid.

1. Analyse re-integratiebeleid tot 2015

In 2007 is het huidige re-integratiebeleid vastgesteld voor de jaren 2007 tot 2011 in de nota 'Aan de Slag'. Vanaf 2011 was er onzekerheid over veranderende landelijke wetgeving. De Wet Werken naar Vermogen werd aangekondigd, maar teruggetrokken. Daarna zou de Participatiewet in werking treden, maar de inwerkingtreding werd uitgesteld. Omdat er destijds onzekerheid was, is er besloten om het beleid uit de nota 'Aan de Slag' te continueren. Ook in de kadernota Participatiewet (vastgesteld in december 2014) is besloten om voort te borduren op het beleid uit 2007, wetende dat we het beleid in 2015 wilden herijken naar aanleiding van uitkomsten van het onderzoek naar de uitvoering van het bijstands- en re-integratiebeleid.

1.1 Uitgangspunten 'Aan de Slag'

De belangrijkste uitgangspunten uit het vorige re-integratiebeleid kunnen we als volgt kort samenvatten:

- We willen iedereen laten participeren. Is betaald werk niet haalbaar dan richten we ons op maatschappelijke participatie
- Er is sprake van individueel maatwerk naar aanleiding van competenties en interesses van de bijstandsgerechtigde
- Accent op trajecten gericht op het doen van werk (zo mogelijk inzet Work First en werkervaringsplekken)
- Relaties met bedrijven intensiveren
- Bijzondere aandacht voor jongeren tot 23 jaar en (voortijdige) schooluitvallers

Voor het uitwerken van bovenstaande uitgangspunten is het essentieel gebleken om alle bijstandsgerechtigden goed in beeld te hebben. Dit gebeurt door een uitgebreide intake via het computersysteem Competensys. De consulent werk doorloopt samen met de bijstandsgerechtigde een uitgebreide vaste vragenlijst, waardoor er een goed beeld ontstaat van de scholing en de werkervaring, maar bovenal over de interesses, competenties en persoonlijke omstandigheden (eventuele schuldenproblematiek, lichamelijke en/of psychische beperkingen, etc) van de bijstandsgerechtigde. Op basis hiervan wordt een individueel trajectplan opgesteld, zodat we iedereen een op maat gemaakt traject kunnen aanbieden gericht op uitstroom naar betaald werk of maatschappelijke participatie. Ook de inzet van een accountmanager werpt z'n vruchten af: het contact met het lokale bedrijfsleven is geïntensiveerd en daardoor worden we in de gelegenheid gesteld om vacatures, werkervaringsplekken en werkplekken in te vullen.

1.2 Instroom

De afgelopen jaren hebben we in Nederland veel last gehad van de economische crisis. Het begint er nu op te lijken dat de economie weer aan gaat trekken en dat zou een positieve uitwerking moeten hebben op het aantal werkloosheids- en bijstandsuitkeringen. Als we het aantal klanten en uitkeringen in 2007 vergelijken met 2014 dan constateren we dat de crisis ook in Midden-Drenthe grote gevolgen heeft gehad.

Aantal klanten 2007	365
Aantal klanten 2014	573

Aantal uitkeringen 2007	304
Aantal uitkeringen 2014	498

Hieruit blijkt wel weer dat hoe goed het re-integratiebeleid ook is ingericht, de invloed van een gemeente beperkt is daar waar het gaat om het re-integreren van klanten. Als de vraag van werkgevers uitblijft en zelfs verminderd, dan heeft dit direct invloed op het aantal klanten van de gemeente. Dit blijkt ook wel uit de top 5 redenen voor instroom in de Participatiewet:

1. Einde WW
2. Afkomstig van AZC
3. Verbroken relatie/ echtscheiding
4. Einde contract
5. Ontslag

In 2014 zijn we gestart met een groepsvoorlichting voor iedereen die zich wekelijks meldt voor een bijstandsuitkering. Tijdens de groepsvoorlichting vertelt de consulent inkomen hoe het recht op bijstand getoetst wordt, wordt informatie gegeven over bijzondere bijstand en over bijvoorbeeld de sociaal raadvrouw en de budgetconsulent. De consulent werk vertelt daarna over de verschillende trajecten die er zijn om mensen (weer) onafhankelijk te laten worden van bijstand of om mensen maatschappelijk actief te maken.

Na de groepsvoorlichting heeft de klant een intakegesprek met de consulent inkomen over het recht op bijstand. We beogen streng aan de poort te zijn, zodat het re-integratiebudget beschikbaar komt voor mensen die het echt nodig hebben. Uiteindelijk blijkt dat ongeveer 70% van de aanvragers een bijstandsuitkering ontvangt. Vaak blijkt er namelijk nog recht te zijn op een voorliggende voorziening (WW, ziektewet etc.), heeft iemand te veel vermogen of blijkt uit een huisbezoek dat de thuissituatie anders is dan vooraf gemeld is (fraude).

Als de klant recht heeft op een uitkering volgt een intakegesprek met de consulent werk. Dit gaat op basis van het systeem Competensys, waar al eerder aan is gerefereerd.

1.3 Aantallen

Als we een analyse maken van onze klanten dan levert dat het volgende op:

In- en uitstroom aantal uitkeringen 2014

Instroom 2014: 256

Uitstroom 2014: 221

Sexe

45,5% man

54,5% vrouw

Tijdelijke ontheffing arbeidsverplichting

43,1% van onze klanten heeft een tijdelijke gehele of gedeeltelijke ontheffing van de arbeidsverplichting. Dit heeft te maken met lichamelijke of psychische problematiek (objectief vastgesteld door het UWV) of het hebben van jonge kinderen. Hier valt daarom ook niet op te sturen. Deze ontheffing wordt periodiek (maximaal een jaar) beoordeeld.

Startkwalificatie

Alhoewel we de laatste jaren constateren dat het aantal klanten met een startkwalificatie (MBO niveau 2 of havo) toeneemt, heeft toch nog 55% geen startkwalificatie.

Re-integratieladder

Wij delen als gemeente de klanten, op basis van de intake, in op de treden van de re-integratieladder. Hoe hoger men op de trede staat des te korter de afstand tot de arbeidsmarkt is. Hieronder ziet u een overzicht per trede. Bij elke trede staat het percentage van onze doelgroep en welke activiteiten wij per trede inzetten.

Trede 1 Zorg

26,7%

Geen traject, sturen op zorgverlening en we monitoren dat.

Trede 2 Maatschappelijke participatie

21,4%

Traject gericht op sociale activering en/of vrijwilligerswerk. Veelal uitgevoerd door Welzijnswerk Midden-Drenthe

Trede 3 Opleiding

5,9%

Traject gericht op inburgering, reguliere scholing (met studiefinanciering of combinatie van werken en leren) en inzet van gerichte cursussen.

Trede 4 Werkgericht traject

17,3%

Traject gericht op het opdoen van arbeidsritme, werknemersvaardigheden en ervaring. Dit doen we door het inzetten van Work First trajecten, werkstages bij reguliere werkgevers, proefplaatsingen en sollicitatietrainingen.

Trede 5 Werk

26,4%

Traject gericht op directe uitstroom, al dan niet met behulp van de inzet van een plaatsingssubsidie, loonkostensubsidie, no risk polis en/of jobcoaching. Denk hierbij aan activiteiten als matching op vacatures of proefplaatsingen, jobhunting, sollicitatietrainingen.

1.4 Re-integratietrajecten

Voor klanten die kansrijk zijn op de arbeidsmarkt, maar die nog niet direct bemiddelbaar zijn, zetten we allerlei activiteiten in. Sommige activiteiten doen we zelf (sollicitatietrainingen, matching van vraag en aanbod, hulp bij het opstellen van een CV) en sommige activiteiten kopen we in bij re-integratiebedrijven als Alescon, Sturing en TTA in Spier. Deze zogenaamde WorkFirst trajecten hebben als doel om mensen weer arbeidsritme op te laten doen, werknemersvaardigheden aan te leren en vanuit hier vindt begeleiding plaats naar betaald werk, scholing of een werkstage bij een regulier bedrijf. WorkFirst is nooit een doel op zich, maar wordt als middel gebruikt om klanten verder te ontwikkelen om uiteindelijk alsnog de stap naar zelfstandigheid te maken.

Per persoon die in aanmerking komt voor een bepaald traject, wordt in overleg bekeken welk traject het beste is. Hierbij wordt rekening gehouden met de woonsituatie en persoonlijke interesses en vaardigheden.

Gemiddeld genomen halen we met de WorkFirst trajecten de volgende resultaten, waarbij er wel een verschil is tussen de verschillende aanbieders:

- Ruim 30% krijgt een contract bij een regulier bedrijf
- 10% gaat een werkstage volgen bij een regulier bedrijf
- Rond de 10% pakt (weer) een studie met studiefinanciering op
- Ongeveer 20% beëindigt tijdens het traject de uitkering zonder dat er betaald werk is gevonden. Dit kan te maken hebben met verhuizing, detentie, samenwoning, fraude etc.
- De rest volgt nog een traject, is besloten om iemand rust te geven, stroomt uit naar vrijwilligerswerk etc.

WorkFirst trajecten mogen volgens de geldende re-integratieverordening niet langer duren dan maximaal 9 maanden.

2. Landelijke kaders

Landelijk zijn er de afgelopen jaren ontwikkelingen geweest die raken aan het gemeentelijke re-integratiebeleid. Per 1 januari 2015 is de Participatiewet in werking getreden, maar ook de andere transities hebben gevolgen voor het re-integratiebeleid. Daarnaast is de wet SUWI aangepast, waardoor we sinds een aantal jaren nauwer samenwerken met andere gemeenten en het UWV in de arbeidsmarktregio Drenthe. Tezamen met de steeds lager wordende (re-integratie)budgetten, nopen alleen al de landelijke ontwikkelingen en vastgestelde kaders tot heroverweging van het re-integratiebeleid.

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de belangrijkste consequenties van deze ontwikkelingen voor het re-integratiebeleid.

2.1 De Participatiewet

Per 1 januari 2015 is de Participatiewet in werking getreden. Uitgangspunt van deze wet is dat iedereen naar vermogen deelneemt aan de samenleving. Zoveel mogelijk door een reguliere baan bij een werkgever, en als dat niet mogelijk is door maatschappelijke participatie. Net als bij de andere decentralisaties staat het begrip eigen kracht hier voorop. Gemeenten hebben de ruimte om zelf te bepalen of zij ondersteuning bieden en zo ja, welke ondersteuning.

Met de Participatiewet wordt er één regeling gevormd voor de onderkant van de arbeidsmarkt. Burgers die ondersteuning zoeken bij het vinden van werk en in principe ook in staat zijn om te werken en alle burgers die (tijdelijk) een uitkering voor levensonderhoud nodig hebben, vallen onder deze wet. Voorheen bestonden hier drie verschillende regelingen voor: de Wajong, de Wsw en de Wwb. Deze regelingen worden vervangen door de Participatiewet.

Voor de Wajong geldt dat iedereen die al een Wajong-uitkering ontving, dit blijft behouden. Vanaf 2015 is de Wajong alleen nog bedoeld voor mensen die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn. Het UWV voert de Wajong uit.

De Wsw is per 1 januari 2015 afgesloten voor nieuwe instroom. Huidige Wsw'ers behouden de eigen rechten en plichten en voor deze mensen blijft de Wsw bestaan. Het sociale werkvoorzieningsschap Alescon voert voor ons de Wsw uit.

Alle klanten die een uitkering ontvingen via de Wwb, stromen rechtstreeks door naar de Participatiewet.

Afgezien van deze nieuwe doelgroepen blijft de opdracht voor gemeenten hetzelfde als in de Wwb: het bieden van een financieel vangnet aan mensen die niet economisch zelfredzaam zijn en het bevorderen van hun re-integratie op de arbeidsmarkt.

2.2 Re-integratievoorzieningen

De Participatiewet kent een groot aantal re-integratievoorzieningen en -instrumenten. Regels hieromtrent stelt de gemeenteraad vast in de re-integratieverordening. Bekende voorbeelden als sociale activering, werken met behoud van uitkering, werkstages et cetera zijn gemeenten niet onbekend in de Wwb. Ook het aanbieden van jobcoaching en een no riskpolis blijft mogelijk en het gebruik van deze voorzieningen zal de komende jaren gaan stijgen. Dit heeft alles te maken met de nieuwe doelgroep in de Participatiewet. Het aantal voorzieningen wordt verder uitgebreid voor deze doelgroep:

1. De Wsw wordt dan wel in z'n geheel afgesloten voor nieuwe instroom, maar de doelgroep blijft op zichzelf bestaan. Voor de mensen die niet in een reguliere werkomgeving kunnen werken, moeten de gemeenten beschut werk aanbieden. Dit zijn dan mensen die door hun lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking(en) een aanzienlijke mate van begeleiding en aanpassing van de werkplek nodig hebben om arbeid te kunnen verrichten. De loonwaarde van deze mensen ligt tussen de 20 en 40%. Het UWV indiceert voor beschut werk. Gemeenten krijgen de ruimte om een dergelijke voorziening als beschut werk te organiseren. Dit kan bijvoorbeeld bij reguliere bedrijven, sociale werkvoorzieningen als Alescon of zorgaanbieders. Gemeenten zijn hier vrij in.
2. Een andere nieuwe voorziening is de loonkostensubsidie die uit het inkomensdeel betaald kan worden. Met de inzet van loonkostensubsidie kan de gemeente een werkgever compenseren voor de verminderde loonwaarde van de doelgroep. De loonkostensubsidie bedraagt maximaal 70% van het wettelijk minimumloon.
3. Als laatste nieuwe voorziening voor gemeenten introduceert de Participatiewet de individuele studietoelage. Deze studieregeling is bedoeld voor studerende jongeren die niet in staat zijn het wettelijk minimumloon te verdienen. Deze studerende jongeren ontvangen studiefinanciering van de DUO en de studietoelage is bedoeld als tegemoetkoming voor het feit dat het voor deze jongeren lastig(er) is om bijverdiensten te krijgen. De gemeente bepaalt de hoogte en de frequentie van de studietoelage.

2.3 Ontschot budgetten

Er is één re-integratiebudget, waarin alle middelen bedoeld voor bevordering van arbeidsdeelname en terugdringing van uitkeringslasten worden gebundeld. Dit budget is opgebouwd uit het Participatiebudget en de rijksbijdrage Wsw.

Bij de overheveling van de Wsw middelen wordt rekening gehouden met het natuurlijk verloop onder de sw'ers. Daarbovenop wordt een efficiencykorting toegepast. Ook op het Participatiebudget worden kortingen doorgevoerd. Gevolg is daarom dat er met minder geld een grotere doelgroep ondersteund moet worden.

Naast het budget voor re-integratie bestaat er een budget voor het betalen van de uitkeringen en de loonkostensubsidies: het Inkomensdeel.

Beide uitkeringen zijn niet geoormerkt. Dat betekent dat bij een eventueel overschot op het budget, dit budget vrij besteedbaar is en niet hoeft te worden terugbetaald aan het Rijk. Andere kant van de medaille is dat de gemeente een overschrijding zelf moet opvangen. Bij het Inkomensdeel is het mogelijk om extra budget aan te vragen als de overschrijding groter is dan 10% (in 2015). Het is echter geen zekerheid dat de aanvrager dan ook extra budget krijgt.

2.4 Afspraakbanen

In het Sociaal Akkoord van april 2013 hebben werkgevers, vakbonden en de overheid afspraken gemaakt over het creëren van extra banen voor mensen met een arbeidsbeperking. Deze extra banen worden afspraakbanen genoemd. Oplopend naar 2026 moeten er structureel 100.000 extra banen worden gecreëerd in de marktsector. Overheidsinstanties moeten in die periode 25.000 extra banen creëren.

De afspraakbanen zijn bedoeld voor mensen die niet in staat zijn zelfstandig het wettelijk minimumloon te verdienen en onder de Participatiewet vallen. Bestaande Wajongers en mensen die op de Wsw wachtlijst stonden tellen ook mee en zijn voor de eerste jaren zelfs aangewezen als prioritaire doelgroep voor toeleiding naar deze afspraakbanen.

Jaarlijks wordt er landelijk gemonitord hoeveel extra banen erbij zijn gekomen. Als werkgevers het jaarlijks vastgestelde aantal banen niet halen, dan treedt de Quotumwet in werking. Deze wet verplicht werkgevers met een omvang van 25 werknemers om 5% van het werknemersbestand te laten bestaan uit mensen met een arbeidsbeperking.

De gemeenten kunnen, in de vorm van het verstrekken van loonkostensubsidies, het aanbieden van job coaching en een no riskpolis, ondersteuning bieden aan werkgevers die afspraakbanen aanbieden. De gemeente heeft belang bij het invullen van deze banen en daarom is de rol van de gemeente vooral voorwaardenscheppend en stimulerend. In de rol van werkgever heeft de gemeente de verantwoordelijkheid om afspraakbanen te creëren.

2.5 Arbeidsmarktregio Drenthe

In de wet SUWI is vastgesteld dat gemeenten en UWV regionaal moeten gaan samenwerken in zogenaamde arbeidsmarktregio's. Nederland kent 35 arbeidsmarktregio's en Midden-Drenthe valt samen met de gemeenten Emmen (centrumgemeente), Borger-Odoorn, Coevorden, Hogeveen en De Wolden onder de arbeidsmarktregio Drenthe (AMRD). De wettelijke opdracht is om gezamenlijke werkgeversdienstverlening vorm te geven en een regionaal Werkbedrijf op te zetten. Naast deze wettelijke verplichting zien we dat het Rijk de verschillende arbeidsmarktregio's beschouwd als gesprekspartner en dat daardoor subsidies aan de regio's worden toegewezen. Wij hebben hierdoor als relatief kleine gemeente veel belang bij een goede samenwerking in de arbeidsmarktregio doordat we bij het bemiddelen van werkzoekenden gebruik kunnen maken van elkaars netwerk en we een grotere toegang hebben tot externe financiering bij werkgelegenheidsprojecten.

Gezamenlijke werkgeversdienstverlening

In de AMRD werken accountmanagers van de gemeenten en UWV samen om werkgevers op een zo eenduidige manier te faciliteren. Hierbij is het van belang dat de publieke partijen het belang van de werkgevers voorop stellen. De meest geschikte kandidaat moet geplaatst worden op de vacature, teneinde een goede relatie met de werkgever(s) te kunnen onderhouden. Er wordt daarom gewerkt aan gezamenlijk digitaal bestand van werkzoekenden waarin de werkzoekenden staan die bemiddelbaar zijn op de arbeidsmarkt. Dit alles gebeurt in het medio 2015 opgerichte Werkgeversservicepunt Drenthe. Daarnaast is het van belang dat de re-integratie instrumenten van de publieke partijen op elkaar afgestemd zijn, zodat concurrentie tussen deze partijen zoveel mogelijk worden uitgesloten. Een werkzoekende in Midden-Drenthe moet net zoveel kans hebben op de arbeidsmarkt als iemand uit Emmen. Op gemeentelijk niveau lukt dit goed en dit heeft al geleid tot een afgestemde re-integratieverordening. In beleidsregels moeten enkele instrumenten in gezamenlijkheid nader worden uitgewerkt. De afstemming met het UWV is op sommige punten lastiger, aangezien het UWV centraal wordt aangestuurd en weinig tot geen ruimte heeft om lokaal maatwerk te bieden.

Werkbedrijf Drenthe

De publieke partijen uit de AMRD hebben samen met sociale partners (vakbonden en VNO-NCW) het Werkbedrijf Drenthe opgericht. Het Werkbedrijf is een bestuurlijk overlegorgaan waarin met belanghebbende partijen besproken wordt, hoe in de regio invulling gegeven wordt aan de afspraakbanen. Deze samenwerking is vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst maar staat nog redelijk in de kinderschoenen. Het lastige in deze samenwerking is onder andere dat lang niet elke werkgever aangesloten is bij het VNO-NCW. Dit leidt ertoe dat we blijvend in gesprek zijn met onze lokale ondernemers, waarbij het gros bestaat uit MKB.

2.6 Jeugdzorg en WMO

De overheveling van de taken binnen de Participatiewet, de Jeugdzorg en de WMO zorgen ervoor dat we op een meer integrale manier uitvoering kunnen geven aan de taken op het gebied van zorg en werk. Dit heeft gevolgen voor het re-integratiebeleid, met name daar waar er overlap bestaat tussen werk en Jeugdzorg en WMO.

De overlap met de Jeugdzorg zien we voornamelijk binnen het praktijk- en speciaal onderwijs. Veel van deze jongeren hebben zorg nodig en hebben tegelijkertijd ondersteuning nodig om naar de arbeidsmarkt geleid te kunnen worden. Voor de gemeente ligt hier de taak om dit, samen met het onderwijs, zorgpartners en bedrijfsleven, goed af te stemmen. Het is vanuit de re-integratie daarom van groot belang om te weten wie deze jongeren zijn en welke ondersteuning nodig is om actief te worden op de arbeidsmarkt. De WMO en de Participatiewet kennen beide voorzieningen die overeenstemmen met elkaar. De scheidslijn tussen arbeidsmatige dagbesteding (WMO) en het beschut werk (Participatiewet) is namelijk dun. Alescon werkt, als uitvoerder van het beschut werk, samen met grotere zorgaanbieders om gebruik te maken van elkaar faciliteiten om zodoende dubbelingen in het aanbod eruit te halen.

Daarnaast is er een overeenkomst tussen de WMO en de Participatiewet: beide wetten gaan uit van participeren in de samenleving. In de pilot Superrr Wijster komen beide transities tot elkaar en dit levert ons waardevolle ervaring op die we kunnen gebruiken bij de verdere vormgeving van een andere manier van werken.

3. Gemeentelijke kaders

Naast de landelijke ontwikkelingen en kaders zijn de reeds vastgestelde gemeentelijke kaders ook van belang bij het herijken van ons re-integratiebeleid. In de gemeentelijke documenten 'Uitgangspunten transitie' en het coalitieakkoord worden uitspraken gedaan die ten grondslag kunnen liggen aan visievorming binnen het nieuwe re-integratiebeleid. Daarnaast heeft het onderzoek naar ons bijstands- en re-integratiebeleid conclusies opgeleverd die bijdragen aan het te ontwikkelen beleid. Al deze documenten samen leiden tot een visie van het college op re-integratie.

3.1 *Uitgangspunten transitie*

De gemeenteraad heeft een aantal algemene en specifieke uitgangspunten vastgesteld die gebruikt werden voor het uitwerken van de drie transitie. De specifieke uitgangspunten voor het re-integratiebeleid worden hieronder nader gedefinieerd:

1. Eigen kracht
Binnen de Participatiewet gaat het niet om de beperkingen van iemand, maar wat iemand nog voor mogelijkheden heeft. Dit geldt op het gebied van betaald en onbetaald werk.
2. Maatwerk
Alle middelen die helpen bij het vinden van een baan komen in beeld.
3. Samenwerking
Samenwerking met andere partijen is van wezenlijk belang. Binnen de Participatiewet doen we dat in Alescon verband en in onze arbeidsmarktregio.
4. Sociale omgeving
Waar mogelijk verrichten mensen met een uitkering betaalde of onbetaalde werkzaamheden. Als dat kan gebeurt dat in de eigen omgeving, waarmee ze sterker in hun sociale omgeving komen te staan.

3.2 *Uitgangspunten coalitieakkoord*

Ook in het coalitieakkoord worden enkele uitgangspunten geformuleerd voor ons re-integratiebeleid:

1. Ieder mens telt mee, ook wanneer mensen beperkt zijn in hun middelen en mogelijkheden. Mensen doen mee in de samenleving, ook maar niet alleen door het verrichten van betaalde arbeid.
2. Wij bieden uitkeringsgerechtigden met een afstand tot de arbeidsmarkt de mogelijkheid om werkervaring op te doen en/of op een andere manier een stap naar een betaalde baan te zetten. Dat is niet vrijblijvend.
3. Samenleving en overheid mogen een tegenprestatie verlangen van degene die een uitkering ontvangt.

4. Voor wie een betaalde baan niet haalbaar is, blijven andere vormen van arbeid een mogelijkheid. Dan kan het gaan om begeleid werken, beschut werken e.d. Bij die laatste mogelijkheid zoeken we naar een combinatie met dagopvang zoals die nu onder de AWBZ plaatsvindt.
5. Voor mensen die geen uitzicht hebben op een betaalde baan, in welke vorm dan ook, is het beter dat men geactiveerd wordt in plaats van dat men thuis zit. Daarom zoeken we, binnen de (financiële) mogelijkheden, naar manieren om dit mogelijk te maken.

3.3 Onderzoek gemeenteraad

In 2014 heeft de gemeenteraad onderzoek laten doen naar het beleid op het gebied van bijstand en re-integratie. De belangrijkste conclusies voor het nieuw op te stellen re-integratiebeleid vatten we als volgt samen:

In de uitvoering van het re-integratiebeleid moet rekening gehouden worden met transparantie en navolgbaarheid. Om in het te leveren maatwerk een nauwkeurige afweging te kunnen maken, moeten beslissingen genomen worden naar aanleiding van vaste werkprocessen. Het beleid moet hierin duidelijke handvatten bieden om de uitvoering goed te laten functioneren.

Daarnaast moet de gemeenteraad in staat worden gesteld om duidelijke sturing te hebben op het te voeren beleid.

3.4 Visie op re-integratie

Bovenstaande leidt wat ons betreft logischerwijs tot de volgende visie op ons nieuw te schrijven re-integratiebeleid:

Voor het nieuwe beleid staat de invulling van het begrip participatie voorop. De mensen die recht hebben op een uitkering, bieden we ondersteuning in de vorm van een inkomensvoorziening. Deze inkomensvoorziening zien we als een tijdelijke vorm van ondersteuning, omdat we er samen met de klant voor willen zorgen dat hij zo snel mogelijk op een duurzame manier in zijn eigen inkomen kan voorzien. Is dit echter niet haalbaar dan zetten we in op maatschappelijke participatie in de vorm van vrijwilligerswerk. Van iedereen verlangen we een tegenprestatie voor het verkrijgen van een uitkering. Deze tegenprestatie leggen wij niet uit in de enge (wettelijke) zin van het woord, namelijk het verplicht doen van additionele maatschappelijk zinvolle activiteiten. Wij zien de tegenprestatie meer in het kader van de WMO-gedachte: iedereen doet mee en participeert op zijn eigen niveau. Voor de één is de tegenprestatie dat diegene er, met ondersteuning van ons, alles aan doet om weer in zijn eigen inkomen te voorzien en voor de ander betekent dat dat diegene een nuttige bijdrage aan de maatschappij levert. Wij willen dat een ieder zijn eigen talenten inzet en benut ten behoeve van zichzelf en de maatschappij.

4. Doelen

Bovenstaande visie leidt wat ons betreft tot onderstaande, voor de hand liggende, doelen:

1. We willen bijstandsgerechtigden (weer) zelfstandig maken
Bijstandsverstrekking zien we in principe als een tijdelijke voorziening voor mensen die recht hebben op deze vorm van ondersteuning. Wij bieden onze klanten ondersteuning bij het (weer) participeren in de maatschappij, hetzij via betaald werk dan wel via onbetaald werk.
2. We willen de mogelijkheden voor regulier werk bevorderen
 - Een (klein) gedeelte van onze klanten kan zonder tussenkomst van de gemeente een plek vinden op de arbeidsmarkt. Voor de meesten geldt dat niet. Deze werkzoekenden bieden we ondersteuning bij het zoeken van regulier werk. Daarbij geldt een grote mate van eigen verantwoordelijkheid en eigen kracht van de werkzoekende.
 - Tevens spelen we in op de verdere flexibilisering van de arbeidsmarkt. Daarbij zien we mogelijkheden voor mensen om parttime werk te gaan doen (eventueel aangevuld met een gedeelte uitkering) en voor het hebben van een flexcontract passend in de huidige samenleving.
3. We willen het verdienvermogen van mensen benutten
Een steeds groter wordende doelgroep in de Participatiewet is zelf niet in staat om zelfstandig het minimumloon te verdienen. Wij richten ons erop om deze mensen actief te ondersteunen bij het vinden van werk, waarbij hun competenties het beste tot uiting komen. Hiervoor zetten we graag loonkostensubsidie in.
4. We willen scholing van met name de doelgroep 18 tot 27 bevorderen
55% van onze klanten heeft geen startkwalificatie. Zonder een goede opleiding is de kans op duurzaam werk een stuk kleiner. Daarbij geldt ook nog eens dat diegene die een zo hoog mogelijke opleiding afrond, de beste kansen op de arbeidsmarkt heeft. Daar waar (nog) recht op studiefinanciering bestaat, willen we actief sturen op het volgen van een opleiding. Hiermee vergroten we de kansen op duurzame arbeid en zelfstandigheid.
5. We willen actieve deelname aan de maatschappij bevorderen
Voor een gedeelte van onze klanten zal deelname aan het arbeidsproces tijdelijk of structureel niet haalbaar zijn. Voor deze mensen bieden we sociale activering aan en kan men in de vorm van een tegenprestatie, in de brede zin van het woord, wat terug doen voor de maatschappij. Denk hier bijvoorbeeld aan het zijn van een taalmaatje van een inburgeraar.
6. We willen de contacten met (lokale) werkgevers blijvend onderhouden
De afgelopen jaren hebben we ingezet op het opbouwen van relaties met onze (lokale) werkgevers. Dit zetten we voort. We merken dat het van groot belang is dat de werkgevers weten wie we zijn, wat we kunnen bieden en dat we staan voor datgene wat we met elkaar afspreken. Werkgevers zorgen namelijk voor vacatures en mogelijkheden voor werkstages. Deze willen we ten volle benutten. Ter

ondersteuning bieden wij aan werkgevers verschillende voorzieningen als job coaching, loonkostensubsidies etc.

7. We willen nauw samenwerken met andere gemeenten in de arbeidsmarktregio
Wij geloven in de kracht van het samenwerken met andere gemeenten. Samen hebben we de mogelijkheid om gebruik te maken van landelijke dan wel Europese subsidiemogelijkheden en bouwen we ons netwerk van regionale werkgevers uit.
8. We willen graag werken op basis van vaste afspraken met onze klanten
Het hebben van een uitkering brengt rechten en verplichtingen met zich mee. Klanten hebben recht op een transparante en navolgbare manier van werken, waarbij we voorspelbare besluiten nemen die eenduidig zijn. Deze afspraken leggen we navolgbaar vast in ons systeem. Als er onzekerheid bestaat over besluitvorming dan gebruiken we collegiale toetsing (het zogenaamde 'vier-ogenprincipe'). Andersom spreken we klanten ook aan op de verplichtingen horend bij het ontvangen van bijstand. Bij het niet nakomen van deze verplichtingen kiezen we voor het mildste regime van afstemming (verlagen van de uitkering), waarbij wij te allen tijde de persoonlijke omstandigheden zullen meenemen in onze overwegingen.
9. We willen de gemeenteraad in staat stellen om duidelijke sturing te geven aan het beleid
We doen periodiek aan casuïstiek bespreking om het geleverde maatwerk te bespreken. Jaarlijks zullen we hierover rapporteren naar de gemeenteraad, zodat de gemeenteraad in staat wordt gesteld om bij te sturen daar waar noodzakelijk.

5. Keuzes

In de hoofdstukken hiervoor is het speelveld van de re-integratie inzichtelijk gemaakt. Nu is het zaak om op basis van deze informatie de verschillende keuzes te maken, die ten grondslag komen te liggen aan de invulling van ons re-integratiebeleid. We verwachten een uitspraak van de gemeenteraad op onderstaande keuzes. De keuzes zijn geclusterd per onderwerp.

5.1 Doelgroep

We onderscheiden binnen de Participatiewet vijf verschillende doelgroepen die ieder eigen beleidskeuzes met zich meebrengen:

- Doelgroep regulier werk (ca. 45%)
- Doelgroep werken in een reguliere omgeving (ca. 5%, oplopend)
- Doelgroep beschut werk (ca. 1%, oplopend)
- Doelgroep zorg en welzijn (ca. 45%)
- Doelgroep schoolverlaters van praktijkscholen en voortgezet speciaal onderwijs (ca. 5%, oplopend)

1. Doelgroep regulier werk (loonwaarde 80 tot 100%)

De doelgroep regulier werk bestaat uit de best bemiddelbare groep. Men behoort dan wel tot de best bemiddelbare groep, maar het overgrote deel heeft ondersteuning nodig om de stap naar de arbeidsmarkt te maken. Dit zit met name in de begeleiding van de consulent werk, maar ook in inkoop van re-integratietrajecten. Deze doelgroep varieert van de afgestudeerde HBO'er/WO'er tot de 60 jarige die, na zijn ontslag, de maximale WW periode is doorlopen. Ook de mensen die psychisch en fysiek in staat zijn om arbeid te leveren, maar nog te weinig vaardigheden of scholing hebben om direct naar de arbeidsmarkt te worden begeleid.

Hier ligt de vraag voor in hoeverre we het nodig achten om re-integratiemiddelen in te zetten voor deze doelgroep. Voor de groep 'willers' is er waarschijnlijk weinig budget nodig, maar wel ureninzet van de consulenten werk. Dan kan men met beperkte begeleiding van de gemeente zijn eigen verantwoordelijkheid pakken. Een andere overweging is om juist hier extra op in te zetten (bijvoorbeeld door het aanbieden van scholing) teneinde de duurzame uitstroom te bevorderen. Binnen de doelgroep regulier werk zijn er ook nog 'niet-willers'². De vraag is of alleen handhaving en controle volstaat of dat er juist door het aanbieden van bijvoorbeeld WorkFirst trajecten een preventieve werking uitgaat voor deze groep.

Gaat de gemeente re-integratiebudget inzetten voor de doelgroep regulier werk en waar onderscheidt de dienstverlening van de gemeente zich bij 'willers' en 'niet-willers'?

2. Doelgroep werken in een reguliere omgeving (loonwaarde 50 tot 80%)

² Het beeld dat niet-willers alleen bestaan uit mensen met een slechte motivatie moet genuanceerd worden. Het gaat hier ook vaak om mensen die angsten ervaren om niet meer een 'veilige' uitkering te krijgen en waar bijvoorbeeld schuldenproblematiek speelt. De uitvoering is erop gericht om deze belemmeringen weg te nemen.

Deze doelgroep bestaat uit mensen die een verminderde loonwaarde hebben. Hier is een onderscheid in aan te brengen voor mensen die structureel of tijdelijk een verminderde loonwaarde hebben. Dit is ter beoordeling door het UWV. Mensen die structureel niet in staat zijn om zelf het wettelijk minimumloon te verdienen worden beschouwd als de nieuwe doelgroep binnen de Participatiewet. Voorheen zouden deze mensen instromen in de Wajong of de Wsw (detachering of begeleid werk). De ondersteuning van de gemeente ziet toe op het compenseren van het feit dat deze doelgroep een verminderde loonwaarde heeft. Dit gebeurt onder andere in de vorm van het verstrekken van een structurele loonkostensubsidie.

Wettelijk gezien is het instrument loonkostensubsidie bedoeld voor mensen met een structurele arbeidsbeperking. Gemeenten kunnen er echter ook voor kiezen om de loonkostensubsidie in te zetten voor mensen met een tijdelijke of niet door het UWV geïndiceerde verminderde loonwaarde. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als iemand re-integreert na een burn-out en daardoor de eerste maanden een verminderde loonwaarde heeft.

Dit gebeurt nu niet, omdat nu de opvatting heerst dat er legio andere mogelijkheden zijn (plaatsingssubsidies, proefplaatsingen, werkstages etc.) om deze doelgroep interessant te maken voor een werkgever.

Kiest de gemeente ervoor om de loonkostensubsidie alleen in te zetten voor mensen met een arbeidsbeperking of kan de loonkostensubsidie ook ingezet worden voor andere aan te wijzen doelgroepen binnen de Participatiewet?

3. Doelgroep beschut werk (loonwaarde 20 tot 40%)

Het beschut werk is bedoeld voor de mensen met een loonwaarde van 20 tot 40%. Deze mensen worden, vanwege het feit dat ze dermate veel begeleiding en aanpassingen op de werkvloer nodig hebben, niet in staat geacht om bij een reguliere werkgever te gaan werken. Gemeenten hebben de opdracht vanuit het ministerie gekregen om voor deze mensen beschut werken te organiseren. Echter, niet elke gemeente geeft hier gehoor aan. Jaarlijks gaat het om 1 à 2 personen per jaar die voor beschut werk in aanmerking komen.

Beschut werk is financieel gezien een duur instrument, want als eenmaal door het UWV de indicatie beschut werk is afgegeven, de gemeenten tot aan het pensioen een plek met salaris moeten bieden. Echter, hier speelt ook een maatschappelijke afweging een rol.

Landelijk is afgesproken dat gemeenten op termijn 30.000 nieuw beschut werkplekken gaan organiseren ten opzichte van 90.000 beschut werkplekken binnen de Wsw nu. Tot nu hebben we altijd uitgesproken om beschut werk onder te brengen bij Alescon. Hiermee maken we gebruik van de reeds bestaande kennis en infrastructuur en gaan we niet iets nieuws opzetten.

In de praktijk is er een aantal mogelijkheden om al dan niet het beschut werk te organiseren:

- Invullen zoals de wet voorziet en het beschut werk organiseren (zelf doen of met het SW-bedrijf) als aandeel in de landelijk vastgestelde 30.000 plekken.
- Focussen op toeleiding naar betaald werk bij een reguliere werkgever op basis van het inzetten van loonkostensubsidie. Voor de groep waar een betaalde baan te hoog gegrepen is, aansturen op maatschappelijke participatie met

behoud van uitkering (via sociale activering of arbeidsmatige dagbesteding in de WMO). Hiermee wordt afgezien van de invulling van beschut werk.

Gaat de gemeente het beschut werk regelen (zelf doen of bij het SW-bedrijf) of kiest de gemeente ervoor om te focussen op betaald werk bij reguliere werkgevers en voor degene voor wie dat niet haalbaar is aansturen op maatschappelijke participatie met behoud van uitkering?

4. Doelgroep zorg en welzijn (loonwaarde 0 tot 20%)

Uitstroom naar werk zal voor de doelgroep zorg en welzijn te hoog gegrepen zijn. De vraag ligt voor of de uitvoering van de Participatiewet gericht is op arbeidsparticipatie en loonvormende arbeid of dat we dit in een breed verband moeten zien, in combinatie met de Wmo.

Gaan we als gemeente budget vrijmaken voor mensen waarvan we vooraf weten dat toeleiding tot de arbeidsmarkt nooit mogelijk wordt of willen we ook voor deze mensen een vorm van dagbesteding/maatschappelijke participatie realiseren?

5. Doelgroep schoolverlaters van praktijkscholen en voortgezet speciaal onderwijs (loonwaarde 0 tot 100%)

Voor de komst van de Participatiewet vormde deze doelgroep de grootste instroom van de Wajong. Deze weg is nu voor de meeste jongeren afgesloten. Een deel van deze doelgroep is bij het verlaten van de school niet-uitkeringsgerechtigd en hoeft daarmee in veel gevallen niet op begeleiding vanuit de Participatiewet te rekenen. Hiermee vallen er jongeren tussen wal en schip.

Mogelijk zijn er met de scholen afspraken te maken om het dienstenaanbod van de scholen te continueren en de toeleiding naar werk te organiseren.

Moet de gemeente wel of niet actief inzetten op re-integratie en begeleiding vanuit de gemeente van de niet-uitkeringsgerechtigde schoolverlaters van praktijkscholen en voortgezet speciaal onderwijs of bestaat hier geen 'recht' op aangezien een gedeelte niet-uitkeringsgerechtigd is?

6. Doelgroep algemeen

Met voortzetting van het huidige beleid (voor iedereen een op maat gericht traject) wordt het lastiger om op de meest efficiënte manier het beste resultaat te bereiken. Momenteel wordt de caseload van de consultants redelijk gelijkelijk verdeeld vanuit de gedachte dat we voor iedereen wat willen bereiken. Er zijn gemeenten die bijvoorbeeld bewust méér tijd en energie gestoken in de doelgroepen die de meeste kans hebben op de arbeidsmarkt (doelgroepen 1 en 2). Dit vanuit de gedachte dat hier de meeste 'winst' te behalen valt.

Een andere variant kan zijn dat we een prioritering gaan aanbrengen in de verschillende doelgroepen die we kennen. Een veel gebruikte prioritering is dat er weinig tot geen middelen beschikbaar worden gesteld aan mensen met een korte afstand tot de arbeidsmarkt en mensen met een onoverbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt. En dat het gros van de middelen wordt gebruikt voor mensen met verdienvermogen die ondersteuning nodig hebben bij het vinden van (regulier) werk. Consequentie hiervan is dat we niet aan iedereen ondersteuning kunnen aanbieden.

Maken we als gemeente onderscheid in de dienstverlening die we bieden aan uitkeringsgerechtigden? En/of gaan we prioriteiten stellen bij verschillende doelgroepen? Accepteren we het daarom dan doelgroepen wel in beeld zijn, maar geen specifieke trajecten volgen? Of moeten we juist meer formatie inzetten om het beste resultaat te bereiken voor de gehele doelgroep?

5.2 Financieel

Binnen de Participatiewet onderscheiden we twee verschillende budgetten:

- Het Inkomensdeel voor de betaling van de uitkering en de loonkostensubsidies
- Het Participatiebudget voor re-integratie activiteiten en uitvoering Wsw

Landelijk heeft er een forse bezuiniging plaatsgevonden op het Participatiebudget en de verdeling van het macrobudget Inkomensdeel en Participatiebudget is gewijzigd. Daarbij legt de gemeente Midden-Drenthe al jaarlijks toe op het Participatiebudget (re-integratie én uitvoering Wsw) en hebben we de laatste jaren een tekort op het Inkomensdeel.

7. Inkomensdeel

Als een gemeente overhoudt op het Inkomensdeel dan mag de gemeente dit houden. Dit kan pleiten voor extra investeringen vanuit het Participatiebudget. De praktijk in Midden-Drenthe is echter dat het Inkomensdeel de laatste jaren niet toereikend is geweest, ondanks dat we jaarlijks extra gemeentelijk geld beschikbaar stellen voor re-integratie.

Gaan we extra investeringen doen vanuit het Participatiebudget (landelijk budget aangevuld met gemeentelijke middelen) om de uitstroom te verhogen teneinde over te houden op het Inkomensdeel?

8. Participatiebudget

Het Participatiebudget is bedoeld voor re-integratie activiteiten en de uitvoering van de Wsw. Het budget voor de uitvoering van de Wsw gaat de komende jaren gepaard met forse kortingen. Tegelijkertijd heeft het Rijk met de Wsw'ers afgesproken dat men tot aan het pensioen de rechten (o.a. salaris en werk) en plichten behoudt. Voor het Participatiebudget zijn er incidenteel financieel externe bronnen, zoals het Europa (bijv. ESF), de provincie (werkgelegenheidsprojecten) en het Rijk (bijv. sectorplannen).

Is het Participatiebudget, al dan niet aangevuld met externe financiering, kaderstellend?