

WERK LOONT!

Scenario's en financiële doorrekening doelgroepen Wwnv en Arbeidsmatige dagbesteding

Definitief rapport



Gemeente Assen



gemeente Tynaarlo



GEMEENTE HOOGEVEEN



gemeente
DE WOLDEN

GEMEENTE
MIDDEN-DRENTHE



gemeente
Aa en Hunze

November 2012

INHOUD

BESTUURSSAMENVATTING	3
1.1 Belangrijkste conclusies en aanbevelingen per doelgroep	5
1.2 Doelgroep 0-20	5
1.3 Doelgroep 20-50	6
1.4 Doelgroep 50-80 en 80+	8
1.5 Algemene overkoepelende conclusies en aanbevelingen	9
HOOFDSTUK 1 ACHTERGROND EN OPDRACHTFORMULERING	13
1.1 Landelijke ontwikkelingen en context	13
1.2 Regionale context	14
1.3 Opdrachtformulering aan projectleider en projectgroep Taskforce	15
1.4 Werkwijze projectgroep	16
1.5 Nadere duiding Wwnv (voorlopig als uitgangspunt)	16
HOOFDSTUK 2 UITGANGSPUNTEN TOEKOMSTIGE VISIE	18
2.1 Uitgangspunten nieuwe visie	18
HOOFDSTUK 3 VOOR WIE DOEN WE DIT?	19
3.1 Doelgroep 0%-20%	19
3.2 Doelgroep 20%-50%	19
3.3 Doelgroep 50%-80% en 80%+	20
3.4 Toelichting twee scenario's per doelgroep	20
HOOFDSTUK 4 SCENARIO'S DOELGROEP 0-20	22
4.1 Beknopte analyse problematiek doelgroep	22
4.2 Uitwerking scenario 1: participatie naar vermogen (mensgericht)	22
4.3 Uitwerking scenario 2: alleen investeren in stabilisering van de leefsituatie (minimaliseren van kosten)	23
4.4 Financiële doorrekening scenario's	23
4.5 Kanttekeningen	24
4.6 Conclusies	25
HOOFDSTUK 5 SCENARIO'S DOELGROEP 20-50	27
5.1 Beknopte analyse problematiek doelgroep	27

5.2	Uitwerking scenario 1: mensgericht	27
5.3	Uitwerking scenario 2: maximaal bedrijfseconomisch rendement	29
5.4	Financiële doorrekening scenario's	31
5.5	Kanttekeningen	31
5.6	Conclusies	32
HOOFDSTUK 6	DOELGROEP 50-80 EN 80+	33
6.1	Beknopte analyse problematiek doelgroep	33
	<i>Doelstelling</i>	34
	<i>Instrumentarium 50-80%</i>	34
	Uitwerking scenario 2: maximaal bedrijfseconomisch resultaat	34
	<i>Doelstelling</i>	34
	<i>Instrumentarium 50-80%</i>	35
	<i>Instrumentarium 80+</i>	35
6.2	Financiële doorrekening scenario's	35
	<i>Instrumentarium 50-80%</i>	35
6.3	Conclusies	36
HOOFDSTUK 7	SAMENVATTING FINANCIËLE VERKENNING	37
7.1	Beschikbare rijksbudgetten	37
7.2	Niet te vermijden kosten	38
7.3	Aantallen klanten per doelgroep	38
7.4	Kosten per scenario	38
7.5	Kosten per deelnemer per scenario	38
HOOFDSTUK 8	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	40
8.1	Belangrijkste conclusies en aanbevelingen per doelgroep	40
8.2	Doelgroep 0-20	40
8.3	Conclusies doelgroep 20-50	41
8.4	Conclusies 50-80 en 80+	41
8.5	Algemene overkoepelende conclusies en aanbevelingen	42
BIJLAGE 1	BEGRIPPENKADER	42

Bestuurssamenvatting

Achtergrond

Op 16 december 2011 hebben de gemeenten van Aa en Hunze, Assen, Hoogeveen, Midden-Drenthe, Tynaarlo en De Wolden ingestemd om samen te werken in een Taskforce voor de (tot voor kort zogenoemde) transitie Wet werken naar vermogen (Wwnv) in samenhang met arbeidsmatige dagbesteding in het kader van de AWBZ.

Het regeerakkoord dat zeer recent (29 oktober 2012) is verschenen, spreekt van een 'Participatiewet'. Omdat bij de start van de werkzaamheden van de Taskforce de Wwnv het uitgangspunt was, blijven de uitgangspunten van de Wwnv vooralsnog leidend, temeer omdat de Participatiewet op dit moment niet of nauwelijks is uitgewerkt en wij de consequenties van de nieuwe wet vooralsnog niet kunnen overzien.

Opdrachtformulering

In de opdrachtformulering van 25 april 2012 geeft de opdrachtgever (de portefeuillehouders van de zes gemeenten, vertegenwoordigd in de Taskforce, onder voorzitterschap van wethouder Assies van de gemeente Tynaarlo) aan dat er behoefte is aan ondersteuning bij de uitwerking van scenario's op basis van de geformuleerde visie in fase 1. Hieronder wordt de formele opdrachtformulering beschreven:

De wethouder van de gemeente Tynaarlo (inhoudelijk gedelegeerd opdrachtgever) vraagt PwC, namens de gezamenlijke colleges van de gemeenten Assen, Aa en Hunze, Hoogeveen, Midden-Drenthe en De Wolden om een projectleider te leveren die samen met de projectgroep Taskforce Wwnv en Dagbesteding scenario's uitwerkt voor de wijze waarop omgegaan wordt met de verschillende doelgroepen binnen en rondom de Wwnv. Dit op basis van de nieuw ontwikkelde visie op Wwnv en arbeidsmatige dagbesteding. De scenario's zullen vervolgens door PwC op hoofdlijnen financieel doorgerekend moeten worden.

Uitgangspunten en focus

Uitgangspunten onderliggende visie

In de visie die door de projectgroep Taskforce (Visie, versie 15 maart 2012) is opgesteld zijn de volgende uitgangspunten genoemd, die gelden voor de gehele 'decentralisatieoperatie':

- zo veel mogelijk meedoen/participeren;
- ontplooiingskansen voor jong en oud;
- uitgaan van eigen kracht en eigen verantwoordelijkheid voor wie dat aankan, dus: de systematiek 0^e lijn (eigen verantwoordelijkheid en eigen netwerk), 1^e lijn (collectief aanbod, preventieve hulp), 2^e lijn (specifieke, individuele hulp)¹;
- aanleren in plaats van overnemen van vaardigheden;
- efficiënt en effectief: zo kort mogelijke lijnen, lean proces.

Doelgroepen

In deze opdracht is voor de doelgroep onderscheid gemaakt tussen de verschillende potentiële verdien Capaciteiten. Er is onderscheid gemaakt tussen de volgende doelgroepen verdien Capaciteit: 0%-20%, 20%-50%, 50%-80% en 80+%. Een belangrijk uitgangspunt hierbij is dat de betrokken personen ingedeeld worden in de doelgroep op basis van de verwachte en te bereiken potentie (na maximaal 1 jaar) en niet op basis van de verdien Capaciteit bij de start.

Scenario's

Conform de opdracht is per doelgroep verdien Capaciteit gewerkt met twee 'extreme' scenario's. Dit zijn:

- scenario 1: beste voor de doelgroep, mensgericht, gericht op ontwikkeling en welzijn, geredeneerd vanuit de doelgroep;
- scenario 2: maximaal economisch rendement, gericht op zo hoog mogelijke arbeidsproductiviteit, met de minste kosten voor de gemeente. Financieel geredeneerd vanuit de gemeente.

Bij de uitwerking van de scenario's is uitgegaan van een eventuele toekomstige situatie, waarbij de huidige situatie en uitvoeringsvormen niet per definitie leidend hoeven te zijn. De projectgroep heeft de opdracht gekregen om nieuwe mogelijkheden in de aanpak te verkennen.

De opdracht beperkt zich tot de 'wat-vraag' en behandelt niet de 'hoe-vraag'. De portefeuillehouders hebben aangegeven daarover later zelf een standpunt te willen innemen.

In deze opdracht zijn verder buiten beschouwing gelaten: de kosten voor implementatie en eventuele frictiekosten die het gevolg kunnen zijn van keuzes die gemeenten gaan maken om uitvoering te geven aan nieuwe of gewijzigde wet- en regelgeving voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, waarvoor gemeenten integraal verantwoordelijk worden.

¹ http://www.divosa.nl/system/files/kleurprint_pyramide.pdf

Omvang doelgroepen in regio

Op basis van de verdien capaciteit in procenten ten opzichte van het wettelijk minimumloon gaat het om de volgende aantallen personen in het werkgebied van de zes gemeenten:

Totaal: Aa en Hunze, Assen, Hoogeveen, Midden-Drenthe, Tynaarlo en De Wolden	
0%-20%	: 1.265
20%-50%	: 2.584
50%-80%	: 1.176
80+%	: 688
Totaal	: 5.713

Deze informatie is mede van belang voor de beoordeling van de belangrijkste conclusies en aanbevelingen die in dit rapport worden beschreven.

1.1 Belangrijkste conclusies en aanbevelingen per doelgroep

Het is van belang om expliciet te maken dat de cijfers, aantallen en bedragen die in dit document worden genoemd op een groot aantal aannames zijn gebaseerd. Deze aannames worden in de definitieve versie in de bijlage (Financiële doorrekening) opgenomen. Hieronder worden achtereenvolgens de belangrijkste conclusies per doelgroep beschreven en de overkoepelende conclusies en aanbevelingen.

1.2 Doelgroep 0-20

Het gaat hier om mensen met een verdien capaciteit beneden de 20%, bij wie geen groeipotentieel verondersteld wordt. Deze mensen hebben veelal recreatieve dagbesteding via een zorginstelling en een uitkering. Ze voldoen in de huidige situatie niet aan de minimale eisen in het kader van de Wsw. De dagbesteding heeft tot doel hun persoonlijke leven te structureren, zodat zij uiteindelijk daarover zelf de regie kunnen voeren, als het maximaal haalbare.

Financiële doorrekening scenario's

Bij scenario 1, participatie naar vermogen (mensgericht), wordt geschat dat circa 90% van de doelgroep op een recreatief dagbestedingstraject wordt geplaatst (sociale activering/maatschappelijke participatie). De groep die nu groepsbegeleiding krijgt vanuit de AWBZ krijgt begeleiding in de vorm van zorg in natura. Dit is een relatief dure vorm van begeleiding (€ 9.625,— per klant). De kosten in dit scenario bedragen dan € 6,1 miljoen .

Bij scenario 2, economisch rendement, wordt geen begeleiding richting maatschappelijke participatie of beschut werk ingezet. De vorm van recreatieve dagbesteding zal met minimale middelen (begeleiding) worden uitgevoerd en alleen voor de groep die nu groepsbegeleiding krijgt vanuit de AWBZ. Dit levert een besparing van kosten op.

Door inzet van PGB's (gemiddeld 30% lager dan het tarief voor zorg in natura) en een efficiencyverbetering (afname geïndiceerde uren, lagere uurtarieven) van 10% leidt dit tot een verwacht kostenniveau van € 2 miljoen .

Conclusies:

Voor de doelgroep 0-20 geldt dat er in principe van uit wordt gegaan dat er geen sprake is van uitstroom richting werk en/of een hogere verdien capaciteit.

Voor de effectiviteit is daarom met name gekeken naar mogelijkheden om de kosten van de begeleiding te minimaliseren. Dit betreft scenario 2.

Aanbeveling:

Voor deze doelgroep is vooral aandacht voor efficiëntie, effectiviteit en synergie in begeleiding, huisvesting, stafondersteuning en vervoer van belang. In de huidige situatie is sprake van versnippering door de van toepassing zijnde wet- en regelgeving voor de diverse doelgroepen, opdrachtgevers, uitvoeringsorganisaties en subsidie- en uitkeringsstromen. Vanuit dit oogpunt is scenario 2 het meest effectieve scenario, omdat in dit scenario de kosten het laagst zijn.

Wanneer wordt gekozen voor scenario 2, is het van belang om rekening te houden met de zorgplicht voor gemeenten vanuit de Wmo en de AWBZ. Dit betekent dat de gemeente nog wel kosten maakt voor deze doelgroep, maar niet richting werk. Via zorg en welzijn kunnen participatieactiviteiten worden aangeboden.

De middenweg tussen scenario 1 en 2 is afhankelijk van de politieke wensen/eisen en financiële situatie van de verschillende gemeenten. Het is de vraag hoeveel financiële ruimte de verschillende gemeenten voor deze groep over hebben om extra in te zetten op begeleiding richting participatie. Hoe meer een gemeente middelen inzet voor extra begeleiding, hoe meer deze kiest om participatie naar vermogen (scenario 1) te stimuleren.

1.3 Doelgroep 20-50

Deze doelgroep heeft minimaal 20% en maximaal 50% verdien capaciteit. Het betreft de doelgroep waarin, ten opzichte van de eerste doelgroep 0%-20% (recreatieve dagbesteding), gesproken kan worden van een doelgroep met beschermt werk, inclusief een arbeidsmatige dagbesteding. Het is niet vrijblijvend, men verplicht zich tot het uitvoeren van werkzaamheden naar vermogen als tegenprestatie voor een uitkering. Dit zijn mensen die met de goede begeleiding in een beschermde werkomgeving duurzaam en 'regelmatige arbeid' kunnen verrichten.

Voor deze doelgroep wordt bij beide scenario's gestuurd op het verzilveren en verhogen van de brutomarge die gegenereerd wordt door cliënten. Hierbij wordt opgemerkt dat deze brutomarge afhankelijk is van de cliënt, de werksoort, de marktomstandigheden en economische ontwikkelingen.

Financiële doorrekening scenario's

De totale verwachte kosten van **scenario 1** (mensgericht) bedraagt circa € 5,7 miljoen en is onder te verdelen in drie onderdelen, als eerste het onderdeel beschermd werk (de 'wettelijke' doelgroep). De kosten bedragen hiervoor € 1,9 miljoen .

Alle overige klanten worden op een traject geplaatst (werkbegeleiding) dat tussen de € 5.000,— (werkbegeleiding) en € 8.200,— (bij groeipotentieel) per werknemer kost.

De totale kosten hiervan bedragen € 7,9 miljoen. Hierbij is sprake van een opbrengst (gemiddelde loonwaarden) van € 5,9 miljoen. Kosten in scenario 1 bedragen € 3,8 miljoen.

Bij **scenario 2** (maximaal bedrijfseconomisch rendement) wordt meer ingezet op groepsdetachering en worden de activiteiten rondom het onderdeel beschut werk (de wettelijke doelgroep) van de uitvoeringsorganisatie (bijvoorbeeld Alescon) kostenneutraal verondersteld. Voor de resterende doelgroep geldt het uitgangspunt: werkbegeleiding als het loont, oftewel kostenneutraal. Circa 40% van deze groep wordt aangemerkt als een groep met groeipotentieel. Deze wordt door middel van een Work First-traject gestimuleerd (€ 5.000,— p/p). Hiermee wordt een marge van gemiddeld € 4.000,— p/p verdiend, bijvoorbeeld bij groepsdetachering. De totale kosten voor scenario 2 bedragen dan € 0,5 miljoen.

Bij de doorrekening is uitgegaan van de volgende aannames:

Bij scenario 1 ontvangt 60% van de doelgroep 20-50 een werkbegeleidingstraject. 40% ontvangt een werkbegeleidingstraject én een werk-/ontwikkeltraject.

In scenario 2 wordt ervan uitgegaan dat iedereen met een SW-indicatie beschut werkt (inclusief groepsdetachering). Van de overige uitkeringsgerechtigden kan, naar verwachting, 40% groeien in verdien capaciteit. Zij krijgen een werkbegeleidingstraject én ontwikkeltraject aangeboden, waarvan de baten hoger zijn dan de kosten. De helft van de groep niet-groeiers (60% van de doelgroep) kan de begeleidings- en uitvoeringskosten terugverdienen van een werkbegeleidings-traject, wat resulteert in 30% van de doelgroep.

Bij scenario 1 wordt de hele doelgroep een werkbegeleidingstraject aangeboden, bij scenario 2 is dat 70% van de doelgroep.

Conclusies

Samengevat richt scenario 1 zich op het welbevinden door beschut werk en daardoor het verlagen van de maatschappelijke kosten. Scenario 2 voegt hieraan toe dat de begeleiding en uitvoering minimaal meer opbrengen dan de kosten (exclusief de uitkering). Er wordt in scenario 2 kritischer bekeken aan wie er een traject wordt geboden. Deze groep is daardoor kleiner dan bij scenario 1, wat tot meer rendement en minder kosten voor de gemeenten maar wellicht tot meer maatschappelijke kosten leidt. Voor beide scenario's geldt dat mensen geheel of gedeeltelijk een uitkering blijven ontvangen.

Aanbevelingen

Afhankelijk van het budget van gemeenten kan men in ieder geval scenario 2 als basis uitvoeren. Indien er budget beschikbaar is om bij te dragen aan de verlaging van maatschappelijke kosten, kunnen er instrumenten worden ingezet uit scenario 1. Binnen beschut werk heeft (groeps)detachering de voorkeur. Bovendien kunnen efficiëntie en effectiviteit van beschut werk verhoogd worden door de arbeidsmatige dagbesteding dichtbij te organiseren en de infrastructuur te combineren (gebouwen, vervoer et cetera).

Mogelijk kunnen jongeren voorrang krijgen, omdat zij een langere terugverdientijd hebben dan ouderen.

1.4 Doelgroep 50-80 en 80+

De doelgroep 50-80% is onder te verdelen in drie subdoelgroepen:

1. personen met een WSW-dienstverband en een potentiële loonwaarde van 50% tot 80%;
2. personen met een Wajong-uitkering en een potentiële loonwaarde van 50 tot 80%, gebaseerd op lichamelijke, verstandelijke of psychische beperkingen;
3. personen met een Wwb-uitkering die door medische en/of sociale factoren tijdelijk of duurzaam niet in staat zijn om voldoende arbeidsproductiviteit te leveren.

De doelgroep 80+% kenmerkt zich door haar – veronderstelde – relatief korte afstand tot de arbeidsmarkt.

Financiële doorrekening scenario's

Bij **scenario 1**, mensgericht, wordt voor de groep oud-Wsw uitgegaan van een bestendiging van de huidige situatie in de vorm van detachering (opbrengst van € 4.000,— p/p) en begeleid werken (opbrengst van € 9.900,— p/p). Dit levert € 2,3 miljoen op. *(Opbrengst is gedefinieerd als het verschil tussen de omzet uit hoofde van detachering en begeleid werken minus de hiermee samenhangende directe en indirecte kosten van de uitvoeringsorganisatie).*

De groep oud-Wwb en Wajong wordt actief bewerkt door middel van het inzetten van voorzieningen, zoals een no-riskpolis, werkervaringsplaatsen en jobcoaching. De kosten van deze instrumenten bedragen circa € 8.000,— p.p. Hierbij kan sprake zijn van meerdere instrumenten naast elkaar of opeenvolgend. Dit kost circa € 7 miljoen. Deze doelgroep is in staat om een loonwaarde van gemiddeld 60% te verdienen, waardoor hier een opbrengst van € 7,1 miljoen tegenover staat. In totaal levert scenario 1, mensgericht, circa € 2,4 miljoen op.

Bij **scenario 2**, maximaal bedrijfseconomisch resultaat, is de aanpak voor de groep oud-Wsw ongewijzigd (€ 2,3 miljoen baat).

De groep oud-Wwb en Wajong wordt dwingender gestuurd op het volledig benutten van het beschikbaar arbeidsvermogen. Er is sprake van dezelfde instrumenten als in scenario 1, doch met een restrictievere inzet (€ 5.000,— p.p). De kosten zijn hierdoor relatief lager. De kosten bedragen circa € 2,6 miljoen. Deze doelgroep is in staat om een loonwaarde van gemiddeld 50% te verdienen (voorzichtigheidshalve lager dan bij scenario 1), waardoor hier een opbrengst van € 6,0 miljoen tegenover staat. In totaal levert scenario 2, maximaal economisch rendement, circa € 5,6 miljoen op.

Conclusies:

De doelgroep 50-80% is deels een 'nieuwe' doelgroep voor gemeenten. Waar voor deze doelgroep in de huidige situatie primair wordt gekeken naar de Wsw en/of de Wajong als voorliggende voorziening, is dit bij de invoering van de Wwnv geen optie

meer (de concrete consequenties van de Participatiewet zijn momenteel nog niet te overzien).

Uitbreiding van de doelgroep gaat niet gepaard met behoud van de huidige middelen. Door de bezuinigingen op het Participatiebudget moeten er keuzes gemaakt worden die passen binnen de beschikbare budgetten.

Dit betekent een grote omslag voor gemeenten. Feitelijk is er sprake van een trendbreuk. Vooral bij de doelgroep 50-80% zal meer dan ooit gekeken moeten worden naar het rendement van de re-integratiemiddelen die voor iemand ingezet kunnen worden. Het gaat daarbij niet meer om de ideale prijs-kwaliteitverhouding, maar om de zakelijke vraag of de kosten van een traject terugverdiend kunnen worden, hetzij doordat iemand (geheel of gedeeltelijk) uitstroomt uit de uitkering, hetzij doordat iemand door middel van een detachering of een begeleidwerkplek structureel geld oplevert, waardoor er sprake is van een structurele schadelastbeperking voor de gemeenten.

Bij scenario 1 kost een traject geld als het niet mogelijk is om te komen tot rendement. Als een traject op termijn bijdraagt aan uitstroom en een zo volledig mogelijke participatie op de arbeidsmarkt, dan is het de investering waard. In scenario 2 is uitsluitend de rendementsvraag leidend.

Samenvattend overzicht kosten/opbrengsten scenario's

Scenario's	Kosten/opbrengsten
Doelgroep 0-20	
Scenario 1. Mensgericht	€ 6.1 mln kosten
Scenario 2. Bedrijfseconomisch rendement	€ 2.0 mln kosten
Doelgroep 20-50	
Scenario 1. Mensgericht	€ 3.8 mln kosten
Scenario 2. Bedrijfseconomisch rendement	€ 0.5 mln kosten
Doelgroep 50-80 en 80+	
Scenario 1. Mensgericht	€ 2.4 mln opbrengst
Scenario 2. Bedrijfseconomisch rendement	€ 5.6 mln opbrengst

1.5 Algemene overkoepelende conclusies en aanbevelingen

Hieronder worden de belangrijkste overkoepelende conclusies en aanbevelingen beknopt geformuleerd.

1. Basis op orde

Gemeenten doen wat 'moet' op basis van wet- en regelgeving. Feitelijk impliceert dit een check op rechtmatigheid en doelmatigheid. Dit betreft het op een minimale manier uitvoeren van wat wettelijk verplicht is.

Aanbeveling:

Vanzelfsprekend hoort hier tijdige informatievoorziening (communicatie) voor

cliënten bij, maar ook handhaving en sanctionering, indien er sprake is van misbruik van voorzieningen. Met name cliënten bij wie de situatie gaat veranderen hebben baat bij de juiste informatie in een vroeg stadium. Van belang is goede voorlichting en preventief handelen, om zo veel mogelijk te voorkomen dat mensen in vangnetregelingen terechtkomen.

2. Economisch rendement is leidend

Economisch rendement is leidend op de korte termijn. Het is van belang om binnen het budget te blijven. Gemeenten kiezen voor investeringen die zich duurzaam terugverdienen. Dus naast wat 'moet' vooral datgene doen wat rendeert voor gemeenten. De schadelastbeperking is voor de gemeenten cruciaal.

Aanbeveling

Een goede inschatting van de potentie van de uitkeringsgerechtigde op de arbeidsmarkt is leidend voor de keuze van een al dan niet in te zetten traject. Deze potentie wordt geformuleerd in termen als te bereiken verdien capaciteit, inclusief uitstroomkansen, zodat er een beeld gevormd kan worden van de mogelijk te behalen verlaging in kosten en/of verhoging van inkomsten.

3. Betere aansluiting en gezamenlijke inzet infrastructuur

Aanbeveling

Bewerkstellig synergie door een betere aansluiting, een efficiëntere en effectievere gezamenlijke inzet van de bestaande infrastructuur van zowel de Wwnv als de AWBZ. Hierbij kan gedacht worden aan gebouwen, vervoer, werk, begeleiding, expertise, een shared service centre. Om deze infrastructuur beter op elkaar af te stemmen kan – als eerste – gekozen worden voor een pilot om de daadwerkelijke verbetering en schaalvoordelen goed te kunnen bepalen. Resultaatgerichtheid is hierbij van groot belang; een inspanningsverplichting is niet voldoende.

4. Werkgeversbenadering is van belang

Aanbeveling:

Om de specifieke doelgroepen uit te kunnen laten stromen naar werk, is een werkgeversbenadering van cruciaal belang. In opdracht van de gemeente Assen wordt voor Assen en de Noordelijke gemeenten in Drenthe momenteel een werkgeversbenadering ontwikkeld. De resultaten van dit traject zullen worden gedeeld met de overige gemeenten (leden van Taskforce).

Tot slot

In dit rapport is primair aandacht geweest voor de 'wat-vraag': de doelgroepen, definitie, indeling, omvang en de in te zetten instrumenten met de bijbehorende kosten/financiële doorrekening. De betrokken gemeenten zullen op basis van de huidige analyses en conclusies een keuze dienen te maken wat betreft de 'hoe-vraag'. Deelvragen voor het vervolg zijn: hoe zal er invulling worden gegeven aan de scenario's en op welk niveau kan dit het beste worden georganiseerd? Hierbij komt aan de orde wat een gemeente zelf wil en op welke onderdelen samenwerking met andere gemeenten opportuun is.

De effecten van keuzes van gemeenten zullen vervolgens mede beoordeeld moeten worden tegen de achtergrond van de huidige samenwerkingsrelaties die gemeenten

hebben met verbonden partijen. Daarbij vormen transitiekosten en eventuele liquidatiekosten belangrijke vraagstukken.

Gezien de urgentie van het vraagstuk en de regionale en landelijke ontwikkelingen zoals die bijvoorbeeld voortvloeien uit het regeerakkoord, zal doordacht doch voortvarend een besluit over het vervolg genomen worden door de colleges.

Het jaar 2013 kan gezien worden als een overgangsjaar, als een opmaat naar de verwachte ingrijpende wijzigingen op 1 januari 2014.

Hoofdstuk 1 *Achtergrond en opdrachtformulering*

1.1 Landelijke ontwikkelingen en context

De komende jaren worden diverse taken in het sociale domein van Rijk en provincie overgeheveld naar gemeenten. Het kabinet-Rutte I wilde de volgende decentralisaties doorvoeren: het overhevelen van de extramurale AWBZ-begeleiding naar de Wmo, de invoering van de Wwnv en de decentralisatie van de jeugdzorg. Na de val van kabinet-Rutte I zijn zowel de decentralisatie van de AWBZ-begeleiding als de Wwnv controversieel verklaard.

Regeerakkoord Rutte II

Uit het zeer recent verschenen regeerakkoord blijkt dat het wetsvoorstel 'Werken naar vermogen' wordt vervangen door de nieuwe Participatiewet, in te voeren op 1 januari 2014. Het kabinet ontwerpt een quotumregeling voor het in dienst nemen van arbeidsgehandicapten door grotere werkgevers. Doel is dat niemand tussen wal en schip valt. Naarmate het aantal plaatsen in de sociale werkvoorziening afneemt, neemt het aantal reguliere plaatsen voor arbeidsgehandicapten toe. De quotumregeling wordt vanaf 1 januari 2015 (het jaar waarin de nieuwe wet ook voor bestaande gevallen in de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) gaat gelden) in zes jaar stapsgewijs ingevoerd. Zo wordt voorkomen dat er verdringing optreedt en krijgen de werkgevers de tijd om aanpassingen door te voeren. Ten opzichte van het wetsvoorstel 'Werken naar vermogen' bevat de Participatiewet de volgende wijzigingen:

- De herbeoordeling voor jongeren die al een arbeidsongeschiktheidsuitkering (Wajong) hebben wordt geschrapt en dat geldt ook voor de verlaging van de uitkering voor deze groep.
- In zes jaar wordt voor bedrijven een quotum van 5% opgebouwd voor het aannemen van arbeidsgehandicapten. Wanneer een bedrijf niet aan het quotum voldoet, volgt een boete van € 5.000,— per werkplaats voor een arbeidsgehandicapte. Er komt een uitzondering op de quotumregeling voor bedrijven met minder dan 25 werknemers.
- De efficiencykorting op de sociale werkvoorziening wordt gespreid over zes jaar.
- De instroom in de sociale werkvoorziening in zijn huidige vorm stopt met ingang van 1 januari 2014. Gemeenten krijgen binnen de wettelijke kaders ruimte om zelf beschut werk als een voorziening te organiseren. Er is geld om via deze voorziening structureel uiteindelijk 30.000 werkplekken te realiseren, afgestemd op 100% van het wettelijk minimumloon. De verplichting voor gemeenten om één op de drie vrijgevallen plaatsen in de sociale werkvoorziening op te vullen verval.
- Voor zover werknemers voor een loon onder het wettelijk minimumloon werken, is dat altijd tijdelijk en groeit het totaal van loon en aanvullende uitkering toe naar het wettelijk minimumloon. Op basis van de evaluatie van de lopende experimenten met loondispensatie wordt ER een beslissing genomen over de maatvoering en invulling hiervan.
- Op de bij gemeenten en het UWV beschikbare re-integratiemiddelen wordt een doelmatigheidskorting doorgevoerd, mede in het licht van grote decentralisaties, zoals bij de Participatiewet.

Ten aanzien van de decentralisatie van de AWBZ worden de volgende veranderingen voorgesteld:

- Vanaf 2014 wordt de aanspraak op dagbesteding aangescherpt.
- Gemeenten worden vanaf 2015 verantwoordelijk voor begeleiding en verzorging met een korting van 25% op het huidige budget.

De komende tijd zal dit regeerakkoord door de diverse verantwoordelijke ministeries nader uitgewerkt worden in beleid.

Een belangrijke tendens is dat aan al deze taken en verantwoordelijkheden, die vanuit het Rijk worden overgeheveld, bezuinigingstaakstellingen gekoppeld zijn, in combinatie met meer beleidsvrijheid voor gemeenten. Gemeenten moeten meer met minder gaan doen en zullen doelmatiger en doeltreffender moeten werken.

In dit rapport is op hoofdlijnen beoordeeld in hoeverre het regeerakkoord effect heeft gehad op de financiële verkenning. Dit is op basis van de nu beschikbare gegevens (medio november 2012) bijzonder lastig. Het grootste financiële effect is het schrappen van de herbeoordeling van jongeren (wajong). Hierdoor blijft de bestaande doelgroep in de Wajong achter. In de financiële verkenning was hier al rekening mee gehouden aangezien alleen het effect van het eerste jaar (nieuwe instroom) was meegenomen. De overgang van de relevante bestaande Wajong'ers naar de gemeenten (die nu vervalt) is wel in kaart gebracht en financieel vertaald maar er is niet mee doorgerekend. Daarnaast betreft het relatief kleine aantallen in vergelijking met het totaal aantal klanten. Daarnaast wordt bij de AWBZ in Rutte II gesproken over een korting van 25%. In de financiële doorrekening is bij de budgetten AWBZ is rekening gehouden met een doelmatigheidskorting van 5% en een korting (vraaguitval) van 32% in verband met de PGB maatregel.

1.2 Regionale context

Op 16 december 2011 hebben de gemeenten Aa en Hunze, Assen, Hoogeveen, Midden-Drenthe, Tynaarlo en De Wolden ingestemd om samen te werken in een Taskforce voor de (tot voor kort zogenoemde) transitie Wwnv in samenhang met arbeidsmatige dagbesteding in het kader van de AWBZ. De eerste stap die door de Taskforce gezet is betreft het opstellen van een visiedocument en een indeling in doelgroepen. Dit gebeurt bewust geheel los van de vraagstelling hoe dit uitgevoerd zou kunnen worden en onafhankelijk van de wijze waarop de uitvoering van de huidige wetten plaatsvindt.

Hieronder zijn enkele doelen uitgewerkt die de gemeenten onderling hebben afgesproken (bron: Plan van aanpak Wwnv en Dagbesteding, 16 december 2011). Omdat bij de start van de werkzaamheden van de Taskforce de Wwnv het uitgangspunt was, zal deze term in dit document blijven terugkeren. De uitgangspunten van de Wwnv blijven vooralsnog leidend in dit document, omdat de Participatiewet wel genoemd is in het regeerakkoord maar nog niet of nauwelijks is uitgewerkt. De consequenties van de nieuwe wet kunnen wij vooralsnog niet overzien.

Doelen (zoals geformuleerd bij de opdracht):

- gezamenlijke visie en beleid ontwikkelen rond de inhoud van de Wwv en decentralisatie van de extramurale Begeleiding (voor zover er samenloop ontstaat met de Wwv/nieuwe Participatiewet);
- op basis van de gezamenlijke visie en het gezamenlijke beleid komen tot een gezamenlijke aanpak met een eventuele gezamenlijke uitvoering(sorganisatie). Hierbij worden ook uitspraken gedaan over het takenpakket van de huidige betrokken uitvoeringsorganisaties (is geen onderdeel van dit rapport, zie onderstaande opdrachtformulering);
- een uitvoeringsinstrumentarium vaststellen, scenario's ontwikkelen voor de uitvoering van deze visie, inclusief financiële ramingen en een implementatie-agenda.

Probleem- /vraagstelling:

- In dit project wordt duidelijk hoe de betrokken gemeenten de Wwv (lees nu: Participatiewet) enerzijds voor de doelgroepen zo goed mogelijk en anderzijds financieel zo sluitend mogelijk kunnen in- en uitvoeren. Gemeenten krijgen hierdoor zicht op de manier waarop arbeidsmatige dagbesteding hiermee optimaal gecombineerd kan worden.
- Er wordt een heldere gezamenlijke richting (toekomstvisie en uitvoeringsplan) bepaald voor de cliënten, uitvoeringsorganisaties en deelnemende gemeenten omtrent de Wwv en arbeidsmatige dagbesteding (in dit rapport wordt hiervoor een basis gelegd door scenario's uit te werken en door te rekenen; de definitieve richting zal in een latere fase bepaald worden, op basis van de standpunten van de portefeuillehouders).

In het plan van aanpak van de Taskforce stonden de volgende resultaten (gefaseerd) beschreven:

1. een visiedocument (visie en beleid, inclusief globaal instrumentarium voor cliënten);
2. realistische uitvoeringsscenario's, inclusief financiële doorrekening en consequenties voor (huidige) uitvoerende organisaties. (NB Het gaat expliciet niet om 'uitvoeringsscenario's' (wie doet, wat?), maar om scenario's: hoe om te gaan met de verschillende doelgroepen binnen en rondom Wwv?). In dit rapport wordt antwoord gegeven op de scenario's betreffende de doelgroepen en de bijbehorende doorrekening. Het gaat in dit rapport expliciet niet om de 'wie-' en de 'hoe-vraag' (de uitvoeringsorganisaties). Zie ook onderstaande opdrachtformulering);
3. na keuze, door de Taskforce voor één scenario: implementatieplan opstellen.

1.3 Opdrachtformulering aan projectleider en projectgroep Taskforce

In de opdrachtformulering van 25 april 2012 geeft de opdrachtgever (de portefeuillehouders van de zes gemeenten, vertegenwoordigd in de Taskforce, onder voorzitterschap van wethouder Assies van de gemeente Tynaarlo) aan dat fase 1 (de visie) min of meer is afgerond en dat er behoefte is aan ondersteuning bij de uitwerking van fase 2 (uitwerken scenario's). Hieronder wordt de formele opdrachtformulering beschreven:

De wethouder van de gemeente Tynaarlo (inhoudelijk gedelegeerd opdrachtgever) vraagt PwC, namens de gezamenlijke colleges van de gemeenten Assen, Aa en

Hunze, Hoogeveen, Midden-Drenthe en De Wolden om een projectleider te leveren die samen met de projectgroep Taskforce Wwnv en Dagbesteding scenario's uitwerkt voor de wijze waarop omgegaan wordt met de verschillende doelgroepen binnen en rondom de Wwnv. Dit op basis van de nieuw ontwikkelde visie op Wwnv en arbeidsmatige dagbesteding. De scenario's zullen vervolgens door PwC op hoofdlijnen financieel doorgerekend moeten worden.

1.4 Werkwijze projectgroep

De projectgroep Taskforce is sinds medio mei 2012 bijna wekelijks bijeengekomen, met uitzondering van de vakantieperiode. Op basis van de verdeling van de doelgroepen is de projectgroep verdeeld in diverse subgroepen: een subgroep voor de doelgroep met 0%-20% verdien capaciteit, een subgroep voor de doelgroep met 20%-50% verdien capaciteit en een subgroep die zich richt op de doelgroep met 50%-80% en 80+% verdien capaciteit.

Deze subgroepen hebben allereerst, aan de hand van een inhoudelijk format voor de eigen doelgroep, relevante informatie geanalyseerd en deze uitgewerkt in twee scenario's.

De geïnventariseerde informatie per subgroep is steeds in de projectgroep besproken en afgestemd. Na de inhoudelijke inventarisatie zijn de scenario's per doelgroep financieel doorgerekend.

Op 15 juni 2012 zijn de tussentijdse resultaten tijdens een werkconferentie besproken met de leden van het portefeuillehoudersoverleg/de bestuurders. In dit overleg zijn de uitgangspunten, de definities en de contouren voor de vervolgstappen met de bestuurders vastgesteld.

Op 21 september 2012 is opnieuw de tussentijdse stand van zaken gerapporteerd door PwC aan de portefeuillehouders en heeft het Pho ingestemd met de te volgen werkwijze tot en met de eindrapportage, inclusief de wijze van rapporteren.

In overleg met voorzitter Assies is vervolgens besloten de presentatie van het rapport te verschuiven van 19 oktober naar 16 november 2012.

1.5 Nadere duiding Wwnv (voorlopig als uitgangspunt)

De Wwnv hanteert een andere inkomensindeling dan die op grond van de opdracht in dit document moet worden gebruikt. De Wwnv-uitkering is namelijk aanvullend op het totale (gezins)inkomen uit arbeid, uitkering, alimentatie, onderhuur enzovoort. Voor een alleenstaande geldt een maximale uitkering van 70% van het wettelijk minimumloon. Voor een alleenstaande ouder ligt de maximale Wwnv-uitkering op 90% van het wettelijk minimumloon en voor een echtpaar op 100% van het wettelijk minimumloon.

Komt het totale inkomen van een persoon (en indien aanwezig: diens partner) boven de grenzen die de bijstandswet (Wwnv) stelt uit, dan bestaat er geen recht op bijstand en komt iemand niet in aanmerking voor re-integratie met gemeentelijke bemoeienis.

Het vermogen speelt in de Wwnv een belangrijke rol. Als het vermogen hoger is dan de in de wet (Wwnv) genoemde grens, dan bestaat er geen recht op een uitkering.

In deze analyse hebben we geen onderzoek gedaan naar het inkomen van partners van de huidige Wsw- of Wajongpopulatie.

De invoering van de WwNV betekent dat er mensen buiten de uitkering zullen vallen als er meer inkomen of vermogen aanwezig is dan volgens de wet is toegestaan. Ook betekent dit dat bij huidige Wajongers en Wsw'ers die onder de WwNV zullen vallen van de partners wordt verwacht dat zij zich maximaal zullen inspannen om uit te stromen uit de uitkering. Bij het lezen van de volgende hoofdstukken dient u dus in gedachten te houden dat een inkomen van 70% van het wettelijk minimumloon voldoende is om iemand uit de WwNV te laten stromen. Het is dus niet nodig dat een alleenstaande altijd het volledige minimumloon kan verdienen.

Hoofdstuk 2 *Uitgangspunten toekomstige visie*

2.1 **Uitgangspunten nieuwe visie**

In de visie, die is opgesteld door de projectgroep Taskforce en besproken in een bijeenkomst met de portefeuillehouders op 17 februari 2012 (Visie, versie 15 maart 2012), zijn de volgende uitgangspunten genoemd, die gelden voor de gehele 'decentralisatieoperatie':

- zo veel mogelijk meedoen/participeren;
- ontplooiingskansen voor jong en oud;
- uitgaan van eigen kracht en eigen verantwoordelijkheid voor wie dat aankan, dus: de systematiek 0^e lijn (eigen verantwoordelijkheid en eigen netwerk), 1^e lijn (collectief aanbod, preventieve hulp), 2^e lijn (specifieke, individuele hulp)²;
- aanleren in plaats van overnemen van vaardigheden;
- efficiënt en effectief: zo kort mogelijke lijnen, lean proces.

Voor de Wwnv is hieraan toegevoegd:

- zo veel mogelijk aan het werk: zo snel mogelijk, zo regulier mogelijk;
- werkgeversbenadering, werkgevers ontzorgen;
- (wettelijk) vangnet, indien nodig (beschut werken Wsw, Wajong);
- hulp bij vinden van werk/ondersteuning zo licht en kort mogelijk.

De mensen die aanspraak maken op de Wwnv worden door ons op basis van het visiedocument verdeeld in de volgende doelgroepen met potentiële verdien capaciteit:

- meer dan 80% van het wettelijk minimumloon (Wml);
- tussen 50% en 80% van het Wml;
- tussen 20% en 50% van het Wml;
- minder dan 20% van het Wml.

De algemene insteek, geformuleerd tijdens de visiebijeenkomst op 17 februari 2012 door de portefeuillehouders, is de volgende:

Het is de bedoeling dat mensen met een hoge verdien capaciteit (80+-doelgroep) zelf aan de slag gaan; op de middencategorieën (20-50 en 50-80) wordt fors ingezet en voor de onderste groep (0-20) worden beschutte werkplekken gefaciliteerd op basis van wettelijke verplichtingen en/of op basis van gemeentelijk beleid.

² http://www.divosa.nl/system/files/kleurprint_pyramide.pdf

Hoofdstuk 3 Voor wie doen we dit?

In dit hoofdstuk beschrijven we beknopt de doelgroepen die in dit traject worden onderscheiden wat betreft de verschillende (potentiële) verdien Capaciteiten. Er wordt onderscheid gemaakt in de doelgroepen, zoals reeds ook in het vorige hoofdstuk is beschreven:

- 0% tot 20%;
- tussen 20% en 50%;
- tussen 50% en 80%;
- meer dan 80%.

Een belangrijk uitgangspunt hierbij is:

- Het te verwachten eindniveau (het niveau dat te behalen is na maximaal 1 jaar).
- Ter illustratie: als iemand onder de 20% binnenkomt, maar de verwachting is dat deze persoon kan doorgroeien naar 20%-50%, dan wordt deze persoon bij 20%-50% geplaatst.
- Men wordt ingedeeld in de 'soll'-groep op basis van de verwachte en/of onderzochte en/of verwachte potentie.

3.1 Doelgroep 0%-20%

Het gaat hier om mensen met een verdien Capaciteit beneden de 20%, waarbij geen groeipotentieel verondersteld wordt. Deze mensen hebben veelal recreatieve dagbesteding via een zorginstelling en een uitkering. Ze voldoen in de huidige situatie niet aan de minimale eisen in het kader van de Wsw. Het doel van de dagbesteding is om hun persoonlijke leven te structureren, zodat zij daarover zelf de regie kunnen voeren als het maximaal haalbare. De verwachting is dat daar structureel ondersteuning bij nodig is.

Dagbesteding is primair gericht op het structureren van het persoonlijk leven en geenszins gericht op werk. Deze mensen kunnen niet met of zonder begeleiding werken bij een reguliere werkgever of maatschappelijke instellingen. Het is een zware groep vanuit de AWBZ, met veel zorg en begeleiding vanuit zorg. Ze zijn ook niet in staat om vrijwilligerswerk te doen zonder intensieve begeleiding van een begeleidingsorganisatie of een reguliere werkgever.

3.2 Doelgroep 20%-50%

Deze doelgroep heeft minimaal 20% en maximaal 50% verdien Capaciteit. Het betreft de doelgroep waarin, ten opzichte van de eerste doelgroep (0%-20%, recreatieve dagbesteding), gesproken kan worden van een doelgroep met beschut werk inclusief een arbeidsmatige dagbesteding. Het is niet vrijblijvend, men verplicht zich tot het uitvoeren van werkzaamheden naar vermogen als tegenprestatie voor een uitkering. Dit zijn mensen die met de goede begeleiding in een beschermde werkomgeving duurzame en 'regelmatige arbeid' kunnen verrichten.

Binnen de doelgroep zijn twee stromingen te onderscheiden:

- a. mensen *zonder* groeipotentieel, die een verdien capaciteit hebben en houden van 20-50% (huidige populatie Wsw'ers, maar ook nieuwe instroom: Wsw-geïndiceerden, Wajongers, anderen met een arbeidsbeperking en Wwb-cliënten);
- b. mensen *met* groeicapaciteit, die binnenkomen met een verdien capaciteit lager dan 50% en binnen een jaar doorgroeien naar een verwachte verdien capaciteit van maximaal 50%. Hierbij wordt als uitgangspunt genomen dat iemand in één jaar 10% in verdien capaciteit kan groeien. Uitgangspunt is om deze mensen duurzaam op een zo hoog mogelijke verdien capaciteit te brengen, waarbij men gedurende een bepaalde periode daartoe opgeleid, getraind en ontwikkeld kan worden.

3.3 Doelgroep 50%-80% en 80%+

De doelgroep 50-80% is onder te verdelen in drie subdoelgroepen:

- a. personen met een WSW-dienstverband en een potentiële loonwaarde van 50% tot 80%;
- b. personen met een Wajonguitkering en een potentiële loonwaarde van 50 tot 80%, gebaseerd op lichamelijke, verstandelijke of psychische beperkingen;
- c. personen met een Wwb-uitkering die door medische en/of sociale factoren tijdelijk of duurzaam niet in staat zijn om voldoende arbeidsproductiviteit te leveren.

De doelgroep 80+% kenmerkt zich door haar – veronderstelde – relatief korte afstand tot de arbeidsmarkt. Er zijn geen medische of sociale beperkingen en verondersteld wordt dat de doelgroep binnen zes tot twaalf maanden een regulier betaald dienstverband kan vervullen, op voorwaarde dat er voor hen geschikte vacatures zijn, en/of deze personen geschikt te maken zijn om een vacature relatief snel te kunnen vervullen.

3.4 Toelichting twee scenario's per doelgroep

Om voor elk van de verschillende drie doelgroepen een effectieve aanpak te bedenken zijn per doelgroep twee dezelfde scenario's uitgewerkt. Deze zijn per doelgroep financieel doorerekend.

Gekozen is voor de volgende twee 'uiterste' scenario's:

- **scenario 1:** beste voor de doelgroep: mensgericht, gericht op ontwikkeling, welzijn en welbevinden;
- **scenario 2:** maximaal economisch rendement: gericht op een zo hoog mogelijke arbeidsproductiviteit, met de minste kosten voor de gemeente.

Het eerste scenario is primair gericht op de persoonlijke arbeidsontwikkeling van het individu, gericht op een zo regulier mogelijke baan. Het uitgangspunt hierbij is dat er altijd geïnvesteerd wordt in het individu als (persoonlijke) groei mogelijk is en/of verondersteld wordt.

Het tweede scenario is primair gericht op het beperken van de kosten (kostenbesparing/kostenefficiency) voor sec de gemeenten.

Hier is het uitgangspunt dat alleen geïnvesteerd wordt in groei richting arbeid als dat loont of geld oplevert voor de cliënt en daardoor schadelastbeperking oplevert voor de gemeenten in de vorm van structureel lagere uitkeringen voor de betrokken persoon.

In de volgende hoofdstukken wordt per doelgroep ingegaan op deze twee scenario's en wordt inzichtelijk gemaakt wat dit precies voor de betreffende doelgroepen impliceert.

Hoofdstuk 4 Scenario's doelgroep 0-20

4.1 Beknopte analyse problematiek doelgroep

Deze groep mensen heeft veelal (een combinatie van) ernstige psychische, verstandelijke of somatische beperkingen, waardoor de kans op herstel klein is en zelfs meestal in het geheel ontbreekt. Hierdoor hebben zij structureel begeleiding vanuit de AWBZ nodig. Er is intensieve begeleiding nodig, zowel individueel als in een groep van maximaal acht personen. Deze begeleiding is gericht op sociale activering en/of het vergroten van de zelfredzaamheid. Maatschappelijke participatie voor mensen in deze groep is normaal gesproken uitgesloten. Als gevolg van de aard van de beperkingen zijn de kansen voor deze groep als 'reguliere' werknemer nihil met de huidige arbeidsmarkt en de ingezette instrumenten. Het uitgangspunt is dat zij zelfs te veel beperkingen hebben om in aanmerking te komen voor het huidige beschutte werk (niet in staat tot regelmatige arbeid en een minimumprestatie).

Vanuit de zorgplicht in de Wmo is het mogelijk dat deze groep een vorm van begeleiding ontvangt richting maatschappelijke participatie. Daarnaast maakt een deel van deze groep gebruik van recreatieve dagbesteding van een van de zorgaanbieders.

Het gevolg van de problematiek van deze doelgroep is dat de volgende uitgangspunten worden gehanteerd voor de uitwerking van de scenario's:

1. De sociale doelstelling staat voor deze groep centraal. Dit betekent dat werken niet aan de orde is, maar wel het stimuleren van een stabiele en duurzame leefsituatie.
2. Ten aanzien van participatie wordt niet ingezet op begeleiding of ontwikkeling richting arbeid of de productiviteit van deze groep. Maatschappelijke participatie is de hoogst haalbare vorm.
3. De focus in deze rapportage ligt op het beperken van de kosten en het voldoen aan minimale wettelijke eisen. Hierbij wordt aandacht besteed aan een goede organisatie, groepsomvang, de vorm van begeleiding. Het gaat om efficiëntie, effectiviteit en synergie, waarbij de kosten voor begeleiding en alle overige relevante kosten zo laag mogelijk zijn.

4.2 Uitwerking scenario 1: participatie naar vermogen (mensgericht)

Doelstelling

In dit scenario is het doel dat de kwaliteiten van betrokkene optimaal worden benut. Maatschappelijke participatie, in de vorm van recreatieve dagbesteding, is voor deze groep het maximaal haalbare.

Instrumentarium

Gezien het gegeven dat deze groep een variatie aan problemen heeft is de begeleiding individueel en zal deze geen groepscomponenten bevatten. Deze begeleiding omvat passende ondersteuning bij een zinvolle invulling. Het streven is om de benodigde vormen van participatie dicht in de buurt van de bewoner te organiseren.

Dit is in het belang van zowel de cliënt als de gemeenten uit financieel oogpunt. De aanname is dat de kosten door de aard van begeleiding hoger zullen zijn dan bij de andere doelgroepen en bovendien structureel zijn (levenslang, met een toenemende tendens aan begeleiding).

4.3 Uitwerking scenario 2: alleen investeren in stabilisering van de leefsituatie (minimaliseren van kosten)

Doelstelling

In dit scenario ligt de nadruk op het creëren van een stabiele leefsituatie om verergering van de problematiek te voorkomen. De gemeente biedt alleen de hoogst noodzakelijke ondersteuning.

Instrumentarium

De begeleiding van deze groep richt zich op recreatieve dagbesteding om hun persoonlijke leven te structureren voor zover mogelijk, met inachtneming van de wettelijke (minimale) verplichtingen. Er wordt niets bovenwettelijks gedaan.

In dit scenario ligt de focus op het zo goedkoop mogelijk uitvoeren van de recreatieve dagbesteding en geen inzet van de re-integratiemiddelen voor deze doelgroep. Dit levert een besparing van kosten op. Een besparing is mogelijk door gebruikers van de AWBZ een persoonsgebonden budget aan te bieden in plaats van zorg in natura (ZIN). Op dit moment ligt de vergoeding van een PGB gemiddeld 30% lager dan die van zorg in natura, omdat er geen sprake is van organisatiekosten. Het voordeel is dat de gebruiker zijn eigen aanbieder kan kiezen. Het risico is dat de continuïteit van de zorg en de effectiviteit van de begeleiding niet worden gewaarborgd, omdat niet alle gebruikers of hun familie het vermogen hebben dit budget goed te beheren en de juiste ondersteuning in te kopen.

De keuze hiervoor valt echter niet binnen het bestek van deze rapportage en de Taskforce Wwnv, maar ligt bij de werkgroepen rondom de invoering van de decentralisatie van de AWBZ. Gemeenten hebben een zorgplicht vanuit de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). De gemeente is verplicht om ondersteuning te bieden richting participatie en zelfredzaamheid. Het gevolg is dat gemeenten voor deze groep, naast de genoemde kosten, ook kosten kunnen maken voor huishoudelijke hulp (Wmo), individuele begeleiding, collectief vervoer en welzijnsactiviteiten.

4.4 Financiële doorrekening scenario's

Bij scenario 1, participatie naar vermogen, wordt geschat dat circa 90% van de doelgroep op een recreatief dagbestedingstraject wordt geplaatst (sociale activering/maatschappelijke participatie). De groep die nu groepsbegeleiding krijgt vanuit de AWBZ krijgt begeleiding in de vorm van zorg in natura.

Dit is een relatief dure vorm van begeleiding (€ 9.625,— per klant). De kosten in dit scenario bedragen dan € 6,1 miljoen.

Bij scenario 2, economisch rendement, wordt geen begeleiding richting maatschappelijke participatie of beschut werk ingezet.

De vorm van recreatieve dagbesteding zal met minimale middelen (begeleiding) worden uitgevoerd en alleen voor de groep die nu groepsbegeleiding krijgt vanuit de AWBZ. Dit levert een besparing van kosten op.

Door de inzet van PGB's (gemiddeld 30% lager dan het tarief voor zorg in natura) en een efficiencyverbetering (afname geïndiceerde uren, lagere uurtarieven) van 10% leidt dit tot een verwacht kostenniveau van € 2,0 miljoen.

4.5 Kanttekeningen

Efficiencymogelijkheden voor deze doelgroep

De mogelijkheid om de effectiviteit en efficiëntie te verhogen ligt binnen deze subgroep in het beperken van kosten. Omdat de besparingsmogelijkheden scenario- en doelgroepoverstijgend kunnen zijn, worden deze apart genoemd. Deze besparingsmogelijkheden zijn namelijk ook van toepassing voor een deel van de subgroep 20-50%.

Mogelijke efficiency- en effectiviteitverhogende maatregelen zijn:

- efficiënter gebruik van accommodaties en/of andere faciliteiten, zoals buurthuizen of dagbestedingscentra in de wijk. In de huidige situatie heeft elke doelgroep, naast een eigen (begeleidings)organisatie een eigen ruimte, soms zelfs op zicht- en loopafstand. In de toekomst betekent dit dat groepen mensen met verschillende psychische of verstandelijke problematiek gebruikmaken van dezelfde accommodaties, faciliteiten en organisatie. De aanname is dat hiermee de kosten afnemen. Een vergelijking kan worden getrokken met de aanpak op gemeentelijk niveau van multifunctionele wijkcentra;
- generalistische professionals, die meerdere doelgroepen kunnen bedienen: hierbij kan worden gedacht aan uitwisseling van personeel van de verschillende aanbieders die in dezelfde accommodatie, zoals een buurthuis of een multifunctionele accommodatie, werken. Hiermee heeft de betrokken persoon één aanspreekpunt voor zorg en participatie;
- effectieve inzet van vervoer naar de recreatieve dagbesteding. Elke aanbieder organiseert nu het vervoer van zijn eigen klanten. De aanname is dat samenwerking op dit vlak efficiëntie kan opleveren wat betreft personeel en vervoer, waardoor het tarief en de kostprijs kan afnemen. Indien men de openingstijden aanpast aan overig besloten, door de gemeenten te organiseren vervoer, zijn er vanuit de gemeenten gezien, nog meer kostenvoordelen te bereiken.

Samenloop Wwv en AWBZ

Een van de doelen van de taskforce is om een gezamenlijke visie en beleid te ontwikkelen rond de inhoud van de Wwv/nieuwe wet en de decentralisatie van de extramurale Begeleiding (voor zover er samenloop ontstaat met de nieuwe wet).

Uit de analyse voor deze rapportage blijkt dat de samenloop ligt bij de activiteiten gericht op de participatie van de inwoner tussen 18 en 65 jaar.

Het gaat dan om de activiteiten rondom de dagbesteding (recreatief en arbeidsmatig), re-integratie en sociale werkvoorziening.

De focus in deze rapportage ligt dan ook op de gegevens rondom de recreatieve dagbesteding.

Voor de invoering van de decentralisatie van de AWBZ is de scope breder, omdat het hier gegevens van alle leeftijden, individuele begeleiding en vervoer betreft. Dit betekent dat de gegevens uit deze rapportage niet te vergelijken zijn met de gegevens vanuit de werkgroepen voor AWBZ (in het kader van Drentse samenwerking bij de overgang van Begeleiding naar de Wmo). De gegevens in deze rapportage vormen een onderdeel van de AWBZ.

In de uitwerking van de opdracht is gebleken dat cijfers van de dagbesteding niet te herleiden zijn naar recreatieve en arbeidsmatige dagbesteding. Daarnaast is er een overlap en een hiaat in de cijfers Wwb en AWBZ-dagbesteding. Dit komt doordat maar een deel van de mensen die AWBZ dagbesteding ontvangen ook een Wwb-uitkering ontvangen. Deze groep kan ook een Wajong- of Wao-uitkering ontvangen. Echter, er is dit moment geen onderzoek beschikbaar van waaruit met zekerheid een schatting van de verhouding kan worden gemaakt. Daarom zijn in deze rapportage aannames gebruikt die in overleg met de werkgroep AWBZ en enkele zorgaanbieders in Drenthe zijn gemaakt en slechts richting geven.

In deze rapportage wordt een onderscheid gemaakt tussen inzet van middelen vanuit werk en inkomen, zoals re-integratiemiddelen of uitkeringen, en middelen vanuit zorg en welzijn. Omdat deze mensen niet uitstromen naar werk, zijn de uitkeringskosten buiten beschouwing gelaten. Mogelijkheden voor meer efficiency en effectiviteit ontstaan door 'de mens' leidend te maken en niet de verschillende regelingen centraal te stellen en door te zoeken naar een goed integraal en effectief aanbod. Een mogelijkheid is om budgetten te bundelen en de uitvoering van verschillende aanbieders te bundelen. Dit is een uitwerkingpunt voor het vervolg, wanneer de gemeenten de verschillende decentralisaties in samenhang gaan uitwerken. Zodoende valt dit niet binnen het bestek van deze rapportage.

4.6 Conclusies

Voor deze opdracht worden alleen mogelijkheden benoemd die bijdragen aan de recreatieve dagbesteding en het minimaliseren van kosten door een bijdrage te leveren aan de verhoging van de effectiviteit. In beide scenario's wordt ervan uitgegaan dat er geen sprake is van uitstroom richting werk voor deze doelgroep. Ten aanzien van de effectiviteit is er daarom met name gekeken naar mogelijkheden om de kosten van de begeleiding en overige kosten te minimaliseren. Hierbij is er gekeken naar efficiëntie of synergie in begeleiding, huisvesting, personeel of vervoer. Vanuit dit oogpunt is scenario 2 het meest effectieve scenario, omdat in dit scenario de kosten het laagst zijn.

Wanneer er wordt gekozen voor scenario 2 is het van belang om rekening te houden met de zorgplicht vanuit de Wmo en AWBZ. Dit betekent dat de gemeente nog wel kosten maakt voor deze doelgroep, maar niet richting werk. Via zorg en welzijn kunnen nog participatieactiviteiten worden aangeboden.

De middenweg tussen scenario 1 en 2 is afhankelijk van de politieke wensen en financiële situatie van de verschillende gemeenten.

Het is de vraag hoeveel financiële ruimte de verschillende gemeenten voor deze groep over hebben om extra in te zetten op begeleiding richting participatie. Hoe meer een gemeente middelen inzet voor extra begeleiding, hoe meer deze kiest om participatie naar vermogen (scenario 1) te stimuleren.

Hoofdstuk 5 Scenario's doelgroep 20-50

5.1 Beknopte analyse problematiek doelgroep

Bij deze doelgroep is aandacht nodig voor het bieden van structuur en een beschutte werkplek, waarbinnen rekening gehouden wordt met een lager tempo en een lagere werkdruk dan bij reguliere werkgevers het geval is. Hierbij is goede begeleiding van groot belang. Daarnaast wordt, indien nodig, aandacht besteed aan het oplossen van belemmeringen, zoals schuldproblematiek, belemmering in de thuissituatie (bijvoorbeeld kinderopvang) of psychosociale problemen.

Voor deze groep is maatwerk belangrijk. Er kan onderscheid worden gemaakt binnen deze groep tussen mensen met en mensen zonder groeipotentieel. Mensen uit deze groep hebben geen reële kans om individueel uit te stromen naar een reguliere werkgever of naar detachering. Groepsdetachering is in een aantal gevallen wel mogelijk.

Deze groep heeft veelal zowel werk als zorg. Het is belangrijk dat dit bij het werken inhoudelijk gescheiden wordt, maar wel dicht bij elkaar georganiseerd is: ketensamenwerking is van groot belang.

Voor deze doelgroep is een brede intake (aansluitend bij de aanpak van de Wmo) en een brede werkscreening van belang. Het is goed om zo snel mogelijk aan het werk te gaan op een plek waar dat loont.

Definities

Beschut werk is werk met begeleiding en een aangepaste doch wel zo veel mogelijk marktconforme werkomgeving. Groepsdetachering en arbeidsmatige dagbesteding behoren tot een vorm van beschut werk. Beschut werk wordt uitgevoerd in de vorm van een werkbegeleidingstraject en/of een werk-/ontwikkeltraject.

Bij een werkbegeleidingstraject wordt een werkscreening uitgevoerd en wordt beschut gewerkt. Een werk-/ontwikkeltraject biedt werkbegeleiding en arbeidsontwikkeling. De betrokken personen zijn duurzaam in staat om een minimale arbeidsprestatie per tijdseenheid te bereiken.

5.2 Uitwerking scenario 1: mensgericht

Doelstelling

Het doel bij dit scenario is: welbevinden door werk en daardoor vermijden/verlagen van maatschappelijke kosten: participeren door werk.

Instrumentarium

A: voor alle groepen: werkbegeleiding

Voor alle mensen in deze groep (met of zonder groeipotentieel) is een brede intake (over diverse levensvelden heen), een brede werkscreening, nodig. Het is van belang om zo snel mogelijk aan het werk te gaan, omdat de werkdiagnose tijdens het werk beter gesteld kan worden. Soms kan iemand meteen aan het werk. In andere gevallen moeten er eerst belemmeringen opgeheven worden. Eventuele motivatieproblemen worden met de in te zetten instrumenten aangepakt. De begeleiding is gericht en op maat.

Daar waar nodig worden intensieve trajecten ingezet, gericht op het wegnemen van belemmeringen voor werk, onder andere sociale dienst, gespecialiseerde reïntegratiebedrijven et cetera. Een intensief traject wordt, afhankelijk van de omstandigheden, mogelijk gevolgd door een werktraject. Voor de echte niet-willenden geldt een sanctiebeleid.

B: voor mensen met groeipotentieel: werk-/ontwikkeltraject

Mensen met groeipotentieel krijgen de kans om zich te ontwikkelen. Hiertoe wordt ontwikkel- en werkbegeleiding geboden, individueel of in groepsverband. Een werkbegeleidingstraject, gevolgd door een werk-/ontwikkeltraject, inclusief arbeidsontwikkeling, dat leidt tot groei in verdien capaciteit.

De gemiddelde kosten van een werkbegeleidingstraject bedragen € 5.000,— per traject. De kosten van een werk-/ontwikkeltraject bedragen € 3.200,—.

Voor een effectief aanbod van een werkbegeleidingstraject gevolgd door een werk-/ontwikkeltraject is ketensamenwerking nodig. Dit zou meer dan nu het geval is van de grond moeten komen.

Specifieke uitgangspunten voor dit scenario:

Het is voor de cliënt/uitkeringsgerechtigde het beste om te werken bij een reguliere werkgever. Voor deze doelgroep betekent dat: groepsdetachering. Hiervoor zijn (grote) werkgevers nodig. Deze zullen regionaal/provinciaal benaderd moeten worden, aansluitend bij de netwerken van de (grote) werkgevers.

- Gericht op ontwikkeling welzijn kan voor hele groep gelden, ongeacht of deze wel of geen groeipotentieel heeft.
- Iedereen wordt geplaatst in een vorm van beschut werk
- Werkgevers (inclusief overheidsorganisaties en gemeenten) worden erbij betrokken om werk aan te bieden in de beschermde omgeving of om groepsdetacheringen mogelijk te maken.
- Werkgevers worden betrokken bij de doelgroep; in het beste geval zijn er verschillende werksoorten en locaties, zodat mensen kunnen kiezen in welke werksoort zij het beste op hun plek zijn, aansluitend bij de arbeidsmarkt en waarbij de reisafstanden beperkt blijven.
- Werkgevers worden zo veel mogelijk ontzorgd.

Aandachtspunten:

- Instrumenten: het is hierbij van belang om zorg en werk inhoudelijk te scheiden, maar wel dicht bij elkaar te organiseren en hierin de cliënt net zo veel eigen verantwoordelijkheid te laten dragen als hij aankan.
- Door voorzieningen en werksoorten dakpansgewijs te organiseren kan op- en afschalen eenvoudig worden georganiseerd.
- Groepsdetachering verdient de voorkeur boven interne opdrachten op een beschutte werk/leerplek, aangezien hierbij de participatie hoger is.
- Dit scenario betekent dat begeleiding langdurig kan zijn, omdat een deel van de groep nooit uitstroomt.
- Voor de cliënt is de impact van verandering groot en hier dient bij de begeleiding voldoende aandacht voor te zijn.

5.3 Uitwerking scenario 2: maximaal bedrijfseconomisch rendement*Doelstelling*

Werk en ontwikkeling waar het loont.

In dit scenario ligt de focus primair op de productiviteit van de mens. Een investering in de cliënt moet meer opbrengen dan de kosten bedragen. Er wordt gestuurd op een verhoging van de brutomarge.

Dit betekent dat:

- beschut werken alleen mogelijk is voor dat deel van deze doelgroep dat de begeleidingskosten terugverdient of dat vanuit regelgeving moet werken;
- mensen met de indicatie arbeidsmatige dagbesteding een zo goedkoop mogelijke vorm ontvangen, waarbij hun verdien capaciteit maximaal benut wordt;
- ontwikkelbegeleiding alleen beschikbaar is voor mensen met het groeipotentieel groter dan 20%;
- ontwikkelbegeleiding kortdurend is vanwege het groeipotentieel.

De aanpak bij dit scenario is: werken wie moet of wie zijn begeleidingskosten terug kan verdienen. Wie niet per se hoeft (wettelijk) en zijn begeleidingskosten niet kan terugverdienen gaat niet beschut werken. Overigens is het niet zo dat mensen per definitie thuis zitten indien er vanuit werkoptiek niet in hen wordt geïnvesteerd. Zij kunnen vanuit Wmo-optiek van de gemeente begeleiding of ondersteuning richting maatschappelijke participatie krijgen.

*Instrumentarium***A: voor alle groepen: werkbegeleiding als het loont of moet**

- geen beschut werk voor mensen met belemmeringen, te lage verdien capaciteit en zonder ontwikkelkansen, kosten: € 0,— plus uitkering plus andere maatschappelijke kosten. NB Dit is alleen mogelijk voor zover aan de compensatieplicht (Wmo) wordt voldaan, mogelijk via andere (Wmo-)voorzieningen.
- binnen/binnen of andere vormen van beschut werken bij verschillende organisaties alleen voor de 'verplichte' groep (mensen met Wsw-rechtspositie), tegen zo laag mogelijke kosten, weinig begeleiding;

- binnen/buiten of groepsdetachering minimaal kostenneutraal in begeleidingskosten en kosten van de uitvoeringsorganisatie uitgevoerd; de realiteit is dat deze mensen hun uitkering gedeeltelijk of niet terugverdienen.

B: voor mensen met groeipotentieel: werk-/ontwikkeltraject als het loont

- De werk- of ontwikkeltrajecten van mensen die kunnen groeien worden slechts dan aangeboden als de investering binnen een jaar wordt terugverdiend.
- In te zetten instrument: Work First in binnen/buiten-werkomgeving, kosten € 5.000,— exclusief aftrek van brutomarge, die verdiend wordt (met name in de schoonmaak is die marge goed) mits die hoger is dan begeleidingskosten.
- Zo veel mogelijk groepsdetachering, levert per saldo € 4.000,— p.p. per jaar op.

Kansen: lagere kosten, weinig overhead

Innoverende instrumenten:

Als maatregelen ter verbetering van kwaliteit, efficiency of effectiviteit worden voorgesteld:

- generieke intake (die aansluit bij de aanpak van de Wmo), brede werkscreening, brede regievoering (over alle levensvelden heen);
- Work First-trajecten in combinatie met ketensamenwerking: zo snel mogelijk aan het werk mits ... (en onderweg specifieke belemmeringen wegnemen);
- werkdiagnose door werk: observatie en toetsing van iemand tijdens het werk in de praktijk biedt essentiële en aanvullende input over diens huidige en potentiële mogelijkheden, competenties en vaardigheden;
- werk en zorg inhoudelijk scheiden: ook in arbeidsmatige dagbesteding gaat het om het uitvoeren van werk en niet om behandeling. Door deze benadering zou men meer groepen mensen, die nu in verschillende regelingen en situaties verkeren (Wwb, Wsw, arbeidsmatige dagbesteding) kunnen combineren op één locatie, met werk van hun voorkeur, passend bij hun capaciteiten en dicht bij huis (lagere vervoerskosten), en zo meer brutomarge kunnen genereren;
- infrastructuur combineren, door:
 - vervoer regionaal te organiseren en vervoersbewegingen te combineren;
 - uitvoering arbeidsmatige dagbesteding en sociale werkvoorziening dicht bij elkaar te organiseren;
 - cliënten arbeidsmatige dagbesteding te laten werken bij sociale werkvoorziening en vice versa;
 - uitvoeringskosten te verlagen door shared service centra. Hiermee te bereiken doelen: een optimale bezetting van werkplekken en vervoersmiddelen, infrastructuur en staf- en facilitaire diensten;
- samenwerking tussen gemeenten, sociale dienst, sociale werkplaatsen enerzijds en private ondernemingen anderzijds, voor groepsdetacheringen;
- werkgeversbenadering en werken en leren in samenwerking met het mbo en aanbieders van arbeidsmatige dagbesteding;
- samenwerking met praktijkscholen en ROC's om werkloosheid van kwetsbare jongeren te voorkomen.

5.4 Financiële doorrekening scenario's

De totale verwachte kosten van *scenario 1* (mensgericht) bedragen circa € 5,7 miljoen en zijn onder te verdelen in drie onderdelen, als eerste het onderdeel beschermd werk (de 'wettelijke' doelgroep). De kosten hiervoor bedragen € 1,9 miljoen. Dit komt vooral doordat activiteiten zoals BiBi (inpak/assemblage) verliesgevend zijn. Alle overige klanten worden op een traject geplaatst (werkbegeleiding) dat tussen de € 5.000,— (werkbegeleiding) en € 8.200,— (bij groeipotentieel) per werknemer kost. De totale kosten hiervan bedragen € 7,9 miljoen. Hierbij is sprake van een opbrengst (gemiddelde loonwaarden) van € 5,9 miljoen. Kosten in scenario 1 bedragen € 3,8 mln.

Bij *scenario 2* (maximaal bedrijfseconomisch rendement) wordt meer ingezet op groepsdetachering en worden de activiteiten rondom het onderdeel beschut werk (de wettelijke doelgroep) van de uitvoeringsorganisatie (bijvoorbeeld Alescon) kostenneutraal verondersteld. Voor de resterende doelgroep geldt het uitgangspunt: werkbegeleiding als het loont, oftewel kostenneutraal. Circa 40% van deze groep wordt aangemerkt als een groep met groeipotentieel. Deze mensen worden door middel van een Work First-traject gestimuleerd (€ 5.000,— p.p). Hiermee wordt een marge van gemiddeld € 4.000,— p.p. verdiend, bijvoorbeeld bij groepsdetachering. De totale kosten voor scenario 2 bedragen dan € 0,5 miljoen.

Bij de doorrekening is uitgegaan van de volgende aannames:

Bij scenario 1 ontvangt 60% van de doelgroep 20-50 een werkbegeleidingstraject. 40% ontvangt een werkbegeleidingstraject én een werk-/ontwikkeltraject.

In scenario 2 wordt ervan uitgegaan dat iedereen met een SW-indicatie beschut (inclusief groepsdetachering) werkt. Van de overige uitkeringsgerechtigden kan, naar verwachting, 40% groeien in verdien capaciteit. Deze mensen krijgen een werkbegeleidingstraject én een ontwikkeltraject aangeboden waarvan de baten hoger zijn dan de kosten. De helft van de groep niet-groeiers (60% van de doelgroep) kan de begeleidings- en uitvoeringskosten terugverdienen van een werkbegeleidingstraject, wat resulteert in 30% van de doelgroep.

Bij scenario 1 wordt de hele doelgroep een traject aangeboden, bij scenario 2 70% van de doelgroep.

5.5 Kanttekeningen

Door de huidige recessie is er minder werk en minder geld beschikbaar voor begeleiding. De arbeidsmarkt is, op kortere termijn gezien, een onzekere factor. De bereidheid van werkgevers om mensen in groepsdetacheringen te plaatsen staat onder druk en/of de tarieven zijn lager vanwege concurrentieverhoudingen. Het is lastig om een juiste inschatting van de mogelijke groei van het arbeidspotentieel te maken.

Voor groepsdetachering is een effectieve werkgeversbenadering nodig. Het kost één tot anderhalf jaar voordat een groepsdetachering rond is. Werkgevers worden ontzorgd voor zover dat per saldo geld oplevert (minder uitkering). Groepsdetacheringen leveren financieel meer rendement dan beschut werk, zowel in termen van persoonlijke groei en verdien capaciteit, als financieel (onder andere minder infrastructuur benodigd).

Stijging van overige maatschappelijke kosten als mensen niet beschermt kunnen werken (onder andere als gevolg van zorg, eenzaamheid, uitval et cetera) kan aan de orde zijn.

5.6 Conclusies

Voor de doelgroep 20-50% worden de volgende overstijgende uitgangspunten onderkend:

- maatwerk;
- onderscheid tussen mensen met en mensen zonder groeipotentieel;
- zo snel mogelijk aan het werk waar het loont;
- inzetten op maximale eigen inzet van mensen;
- geen kans op uitstroom naar de reguliere arbeidsmarkt op individuele titel;
- kleine kans op uitstroom via groepsdetacheringen;
- brede intake, aansluitend op aanpak Wmo;
- brede werkscreening;
- ketensamenwerking tussen organisaties voor werk, onderwijs, welzijn en ondersteuning;
- werk en zorg scheiden;
- infrastructuur combineren;
- oud-Wajongers volgens deze zelfde richtlijnen benaderen; deze vormen dus geen aparte doelgroep;
- uitkeringskosten (gedeeltelijk) blijvend.

Keuzes

Betekenis scenario's:

Er wordt bij beide scenario's gestuurd op het verzilveren en verhogen van de brutomarge die gegenereerd wordt door cliënten. Hierbij wordt opgemerkt dat deze brutomarge afhankelijk is van de cliënt en de werksoort.

Samengevat richt *scenario 1* zich op het welbevinden door werk en daardoor het verlagen van de maatschappelijke kosten. *Scenario 2* voegt hieraan toe dat de begeleiding en uitvoering minimaal meer opbrengen dan de kosten (exclusief uitkering). Er wordt in scenario 2 kritischer gekeken aan wie een traject wordt aangeboden en derhalve is deze groep dan ook kleiner dan bij scenario 1, wat tot meer rendement en minder kosten voor de gemeenten leidt, maar wellicht tot meer maatschappelijke kosten.

Afhankelijk van het budget van gemeenten kan men in ieder geval scenario 2 als basis uitvoeren. Indien budget beschikbaar is om bij te dragen aan verlaging van de maatschappelijke kosten, kan de groep uitgebreid worden met deelnemers aan scenario 1.

Mogelijk kunnen jongeren voorrang krijgen, omdat deze een langere terugverdientijd hebben. Daarbij moet worden opgemerkt dat deze terugverdienmogelijkheden onzeker zijn en dat ook iemand van 45 nog 20+ jaren de mogelijkheid heeft om de investering terug te verdienen.

Hoofdstuk 6 Doelgroep 50-80 en 80+

6.1 Beknopte analyse problematiek doelgroep

Ad 1. Deze doelgroep is op basis van de huidige Wsw-indicatiesystematiek toegelaten tot de Wsw. Deze mensen zijn met een arbeidsovereenkomst in dienst bij Alescon en ontvangen een salaris op basis van de Cao Wsw. Het is niet reëel om te veronderstellen dat zij de zekerheid van hun Wsw-dienstverband verruilen voor een reguliere ongesubsidieerde baan met alle bijbehorende risico's (hoogte salaris, pensioenvoorwaarden, rechtszekerheid van een baan tot hun pensioengerechtigde leeftijd.)

Voorts behoren tot deze subdoelgroep de Wsw'ers die in Begeleid Werken zijn geplaatst (in dienst bij een reguliere werkgever met diens cao of individuele arbeidsvoorwaarden en met loonkostensubsidie via Alescon).

Ad 2. Bij de Wajong-doelgroep staan de medische beperkingen een volledige arbeidsproductiviteit in de weg. Naar verwachting zal de nieuwe instroom vanuit de voormalige Wajong-doelgroep gering zijn.

Ad 3. Bij Wwb-gerechtigden met een tijdelijk verminderde arbeidsproductiviteit kan gedacht worden aan een herstelperiode na een operatie of aan sociale problematiek waardoor iemand niet in staat is om volledig te werken. De potentie om door te groeien naar een hogere arbeidsproductiviteit en uitstroom uit de uitkering is bij deze groep wel aanwezig. Bij mensen met een duurzame arbeidsbeperking ligt dat anders.

Gemeenschappelijke noemer van alle mensen in de doelgroep 50-80% met een duurzame arbeidsbeperking is dat het hen meestal niet lukt om tot volledige uitstroom uit de uitkering te komen, omdat zij door hun beperking niet in staat zijn om dezelfde productiviteit te leveren als iemand zonder deze beperkingen. Hierdoor is het voor werkgevers niet lonend om hen in dienst te nemen. Voorheen werd deze groep geïndiceerd voor de Wsw.

Voor personen met sociale belemmeringen hoeft de beperkte arbeidscapaciteit niet duurzaam te zijn. Er kan desgewenst ingezet worden op een traject om de oorzaak van de belemmering (verslaving, gezinsproblematiek enzovoort) aan te pakken. Om deze belemmeringen op te heffen is individueel maatwerk nodig.

80+

De 80+%-doelgroep kent in principe geen in de persoon gelegen belemmeringen voor de arbeidsmarkt. Voor deze doelgroep is het niet beschikbaar zijn van de juiste vacatures binnen een realistische woon-werkafstand in de regio vaak het grootste probleem. Daarnaast bestaat er voor deze doelgroep door de economische recessie een grotere concurrentie op de al krappe arbeidsmarkt.

Uitwerking scenario 1: mensgericht

Doelstelling

Het doel is om de volledige verdien capaciteit te benutten via regulier werk. Uitgangspunt hierbij is de reële arbeidswens van de mens.

Instrumentarium 50-80%

Het instrumentarium voor de doelgroep is divers, vooral omdat de uitgangspunten verschillen. De subgroep 'Wsw-oud' heeft verworven rechten binnen de Cao-Wsw. Deze mensen zijn gebaat bij een bestendiging van de actuele situatie. In de huidige wetsvoorstellen blijven de verworven rechten intact. Voor deze doelgroep is de detacheringsformule (van binnen naar buiten), in combinatie met bijvoorkeur Begeleid Werken, het meest voor de hand liggend.

Door middel van het detacheringstarief kan de loonwaarde worden benut en kan het verschil tussen de (loon)kosten en de rijkssubsidie gedekt worden. Het instrument zou daarmee minimaal kostenneutraal ingezet kunnen worden. In de actuele situatie wordt een groot aantal detacheringsplaatsen vervuld bij de joint ventures van Alescon. Hiermee wordt op dit moment de beschikbare verdien capaciteit te gelde gemaakt.

Voor de uitkeringsgerechtigden (Wajong en Wwb) met een verdien capaciteit van 50-80% staat het volledig benutten van de verdien capaciteit door middel van reguliere arbeid centraal. Uitgangspunt is de reële beroepswens van de uitkeringsgerechtigde. Zo nodig wordt de persoon geholpen om tot een reële wens te komen. De persoon moet in staat zijn om dat werk te doen en er moeten vacatures beschikbaar zijn voor die baan. Indien werkgevers over de streep getrokken moeten worden om deze uitkeringsgerechtigden in dienst te nemen, dan wordt dat gedaan met voorzieningen als de no-riskpolis en begeleiding op de werkvloer (jobcoaching). Daarmee worden werkgevers 'ontzorgd'. Een ander instrument dat voor deze doelgroep ingezet kan worden is de werkervaringsplaats, waarbij uitkeringsgerechtigden gedurende drie maanden ingezet worden bij een werkgever (voor proef en met behoud van de uitkering).

Instrumentarium 80+

De doelgroep 80+% is, in principe, direct bemiddelbaar. Een intensief netwerk voor de arbeidsmarkt (vacatures, werkgeversnetwerk) en begeleiding bij sollicitatie-activiteiten maakt de kans op succes groter, met als doel een succesvolle match tot stand te brengen tussen werkgevers en uitkeringsgerechtigden. Met individuele en groepsgewijze interventies de doelgroep trainen om zo veel mogelijk gebruik te maken van de gebruikelijke zoekmethoden van werkgevers (werk.nl, Werkplein, uitzendbureau's, fysieke en digitale media), maar ook van de eigen (sociale) netwerken en social media (Facebook, Twitter en LinkedIn).

Uitwerking scenario 2: maximaal bedrijfseconomisch resultaat

Doelstelling

In dit scenario staat het zo volledig mogelijk benutten van de verdien capaciteit via regulier werk centraal. Uitgangspunt hierbij is de vraag van de arbeidsmarkt.

Instrumentarium 50-80%

Het instrumentarium is in principe hetzelfde als hiervoor beschreven bij de uitwerking van scenario 1. Het wezenlijke verschil is dat nu niet de arbeidswens van de mens centraal staat, maar de vraag naar werknemers op de arbeidsmarkt. Er wordt binnen het klantenbestand actief gezocht naar degene die het meest geschikt is voor een bepaalde vacature. Deze persoon wordt voorgedragen voor de baan of krijgt de opdracht om te solliciteren. Er wordt dwingender gestuurd op het volledig benutten van het beschikbare arbeidsvermogen.

Vanuit de gemeente bezien wordt er scherp gelet op het rendement van de in te zetten trajecten. Alleen als een traject bijdraagt aan het vergroten van (gedeeltelijke) uitstroom uit de uitkering en aan het op termijn verminderen van (begeleidings)-kosten, wordt dat traject ingezet.

Instrumentarium 80+

De doelgroep 80+% is zelfredzaam. Consulents maken gebruik van vacaturematchprogramma's om heel gericht vacatures onder de aandacht te brengen van degenen die, op basis van onze gegevens, het meest geschikt zijn voor een bepaalde vacature. Sollicitatieactiviteiten worden gemonitord.

6.2 Financiële doorrekening scenario's*Instrumentarium 50-80%*

Bij scenario 1, mensgericht, wordt voor de groep Wsw-oud uitgegaan van een bestending van de huidige situatie in de vorm van detachering (opbrengst € 4.000,— p.p.) en begeleid werken (opbrengst € 9.900,— p.p.). Dit levert € 2,3 miljoen op.

De groep ex-Wwb en Wajong wordt actief bewerkt door middel van het inzetten van voorzieningen als de no-riskpolis, werkervaringsplaatsen en jobcoaching. De kosten van deze instrumenten bedragen circa € 8.000,— p.p. Hierbij kan sprake zijn van meerdere instrumenten naast elkaar of opeenvolgend. Dit kost circa € 7 miljoen. Deze doelgroep is in staat om een loonwaarde van gemiddeld 60% te verdienen, waardoor hier een opbrengst van € 7,1 miljoen tegenover staat. In totaal levert scenario 1, mensgericht, ca. € 2,4 miljoen op.

Bij scenario 2, maximaal bedrijfseconomisch resultaat, is de aanpak voor de groep oud-Wsw ongewijzigd (€ 2,3 miljoen baat). De groep ex-Wwb en Wajong wordt dwingender gestuurd op het volledig benutten van het beschikbare arbeidsvermogen. Er is sprake van dezelfde instrumenten als in scenario 1, doch met een restrictievere inzet (€ 5.000,— p.p.). De kosten zijn hierdoor relatief lager: circa € 2,6 miljoen.

Deze doelgroep is in staat om een loonwaarde van gemiddeld 50% te verdienen (voorzichtigheidshalve lager dan bij scenario 1), waardoor hier een opbrengst van € 6 miljoen tegenover staat. In totaal levert scenario 2, maximaal economisch rendement, circa € 5,6 miljoen op.

Instrumentarium 80+%

Bij beide scenario's wordt niet voorzien in (externe) kosten doch er bestaat sterke interne sturing vanuit de gemeenten/sociale dienst. Er vindt geen intensieve begeleiding plaats.

6.3 Conclusies

De doelgroep 50-80% is deels een 'nieuwe' doelgroep voor gemeenten. Waar voor deze doelgroep in de huidige situatie primair wordt gekeken naar de Wsw of de Wajong als voorliggende voorziening, is dit bij de invoering van de Wwnv geen optie meer.

Uitbreiding van de doelgroep gaat niet gepaard met behoud van de huidige middelen. Vanwege de bezuinigingen op het Participatiebudget moeten er keuzes gemaakt worden die passen binnen de beschikbare budgetten. Dit betekent een grote omslag voor gemeenten. Vooral bij de doelgroep 50-80% zal meer dan ooit gekeken moeten worden naar het rendement van de re-integratiemiddelen die voor iemand worden ingezet. Het gaat daarbij niet meer om de prijs-kwaliteitverhouding, maar om de vraag of de kosten van een traject terugverdiend kunnen worden, hetzij doordat iemand (geheel of gedeeltelijk) uitstroomt uit de uitkering, hetzij doordat iemand door middel van een detachering of een begeleidwerkplek geld oplevert.

In de mensgerichte benadering wordt geaccepteerd dat er altijd geld op toegelegd moet worden als het niet mogelijk is om te komen tot 100% rendement. Als een traject op termijn bijdraagt aan uitstroom en een zo volledig mogelijke participatie op de arbeidsmarkt, dan is het de investering waard. In een marktgericht scenario is de rendementsvraag leidend.

Hoofdstuk 7 Samenvatting financiële verkenning

Bij de ontwikkeling van de scenario's is een financiële doorrekening op hoofdlijnen gemaakt. Deze doorrekening geeft antwoord op het herverdelingsvraagstuk. Het is géén kostprijsmodel.

De financiële doorrekening op hoofdlijnen:

- maakt inzichtelijk welke budgetten beschikbaar zijn voor begeleiding en re-integratieactiviteiten per gemeente;
- maakt de financiële effecten inzichtelijk op de twee extremen:
 - scenario 1, mensgericht/maatschappelijk rendement (beste voor de doelgroep);
 - scenario 2, economisch rendement gemeenten (zo goedkoop mogelijk);
- geeft richting voor eigen toekomstig beleid; de scenario's zijn toetsingskaders voor het eigen toekomstig gemeentelijk (financieel) beleid voor de Wwv en samenloop AWBZ.

De financiële doorrekening op hoofdlijnen is als volgt opgebouwd:



Inherent aan een financiële doorrekening zijn de onzekerheden rondom aantallen en budgetten. Deze zijn beschreven op basis van schattingen vanuit de projectgroep en externe informatiebronnen, doch ze blijven onzeker. Zo zijn bijvoorbeeld de beschikbare rijksmiddelen voor Wajong en AWBZ en bijbehorend verdeelmodel nog niet bekend en daarom onzeker en indicatief.

In onderstaande tabellen worden richtbedragen voor inkomsten en uitgaven weergegeven. Het optellen van de verschillende inkomsten en uitgaven is op dit moment niet mogelijk gezien de wettelijke voorwaarden (BUIG) en verschillende regelingen (AWBZ en Wajong) en uitvoerders (Uwv, min SZW etc). Als alle budgetten naar de gemeenten worden overgeheveld is het mogelijk om de inkomsten en uitgaven tezamen te nemen.

7.1 Beschikbare rijksbudgetten

De prognose van de beschikbare rijksmiddelen voor de uitvoering van de Wwv (peildatum 2012) is volgt:

Beschikbare rijksmiddelen 2012	Aa en Hunze	Assen	Hoogeveen	Midden-Drenthe	Tynaarlo	De wolden	Totaal
BUIG (nadere voorlopige budgetten/juli 2012)	3.784	24.172	16.676	5.306	4.476	2.203	56.617
WWB W-deel (SZW-deel)	617	4.233	2.771	649	557	251	9.078
WSW rijksbijdrage (€ 25.758)	3.268	16.609	15.698	5.545	2.197	1.581	44.897
AWBZ	768	1.908	1.995	1.014	916	720	7.321
Wajong	100	348	224	92	120	50	934

NB AWBZ (= doelgroep tussen 18 en 65 jaar die begeleiding krijgt)

7.2 Niet te vermijden kosten

De niet te vermijden kosten, zoals de uitkeringen Wwb (inclusief Wajong) en Wsw, zijn als volgt geprognosticeerd:

niet vermijdbare kosten	Aa en Hunze	Assen	Hoogeveen	Midden-Drenthe	Tynaarlo	De wolden	Totaal
WWB I-deel (aantal * landelijk gemiddelde uitkeri	3.545	22.657	15.777	5.991	5.755	2.391	56.114
WSW (personele kosten sw'ers + loonkosten sul	3.412	17.340	16.389	5.789	2.293	1.650	46.873
Gemeentespecifiek niet vermijdbare kosten	-	-	-	-	-	-	-

7.3 Aantallen klanten per doelgroep

Op basis van gegevens van de sociale diensten van de gemeenten, Achmea zorgkantoor en de Atlas Sociale Zekerheid (Uwv) zijn de aantallen per doelgroep bepaald. Hieruit blijken geen bijzonderheden.

Huidige doelgroep per 1/7/12	Aa en Hunze	Assen	Hoogeveen	Midden-Drenthe	Tynaarlo	De wolden	Totaal
verdiencapaciteit 0 - 20%	81	507	356	139	128	53	1.265
Huidige doelgroep per 1/7/12	Aa en Hunze	Assen	Hoogeveen	Midden-Drenthe	Tynaarlo	De wolden	Totaal
verdien capaciteit 20 - 50%	179	1033	845	223	200	104	2.584
Huidige doelgroep per 1/7/12	Aa en Hunze	Assen	Hoogeveen	Midden-Drenthe	Tynaarlo	De wolden	Totaal
verdiencapaciteit 50 - 80%	84	489	320	119	113	51	1.176
Huidige doelgroep per 1/7/12	Aa en Hunze	Assen	Hoogeveen	Midden-Drenthe	Tynaarlo	De wolden	Totaal
verdiencapaciteit 80+	33	220	200	157	55	23	688

7.4 Kosten per scenario

Naar aanleiding van de in voorgaande hoofdstukken uitgewerkte scenario's per doelgroep (1 = mensgericht (= A in tabel)), 2 = maximaal economisch rendement (= B in tabel)) is het financiële beeld per gemeente als volgt:

Totale kosten per scenario per doelgroep (x € 1.000)							
kosten doelgroep 0-20%	Aa en Hunze	Assen	Hoogeveen	Midden-Drenthe	Tynaarlo	De wolden	Totaal
totale kosten scenario A	394	2.481	1.729	665	566	307	6.142
totale kosten scenario B	128	809	556	207	148	128	1.977
kosten doelgroep 20-50%	Aa en Hunze	Assen	Hoogeveen	Midden-Drenthe	Tynaarlo	De wolden	Totaal
totale kosten scenario A	265	1.531	1.252	331	296	153	3.828
totale kosten scenario B	33	188	154	41	36	19	470
kosten doelgroep 50-80%	Aa en Hunze	Assen	Hoogeveen	Midden-Drenthe	Tynaarlo	De wolden	Totaal
Totaal scenario A	-178	-905	-836	-299	-126	-84	-2.428
Totaal scenario B	-406	-2.292	-1.630	-599	-486	-234	-5.646
kosten doelgroep 80%+	Aa en Hunze	Assen	Hoogeveen	Midden-Drenthe	Tynaarlo	De wolden	Totaal
Totaal scenario A	0	0	0	0	0	0	0
Totaal scenario B	0	0	0	0	0	0	0

7.5 Kosten per deelnemer per scenario

Naar aanleiding van de in voorgaande hoofdstukken uitgewerkte scenario's per doelgroep (1 = mensgericht (= A in tabel)), 2 = maximaal economisch rendement (= B in tabel)) is het financiële beeld *per klant* per gemeente als volgt:

Kosten per klant (x € 1)

kosten doelgroep 0-20%	Aa en Hunze	Assen	Hoogeveen	Midden-Drenthe	Tynaarlo	De wolden
totale kosten scenario A	€ 4.877	€ 4.889	€ 4.852	€ 4.779	€ 4.431	€ 5.740
totale kosten scenario B	€ 1.583	€ 1.594	€ 1.560	€ 1.490	€ 1.161	€ 2.397
kosten doelgroep 20-50%	Aa en Hunze	Assen	Hoogeveen	Midden-Drenthe	Tynaarlo	De wolden
totale kosten scenario A	€ 1.481	€ 1.481	€ 1.481	€ 1.481	€ 1.481	€ 1.481
totale kosten scenario B	€ 182	€ 182	€ 182	€ 182	€ 182	€ 182
kosten doelgroep 50-80%	Aa en Hunze	Assen	Hoogeveen	Midden-Drenthe	Tynaarlo	De wolden
Totaal scenario A	€ -2.120	€ -1.850	€ -2.613	€ -2.523	€ -1.112	€ -1.637
Totaal scenario B	€ -4.831	€ -4.687	€ -5.095	€ -5.047	€ -4.292	€ -4.573
kosten doelgroep 80%+	Aa en Hunze	Assen	Hoogeveen	Midden-Drenthe	Tynaarlo	De wolden
Totaal scenario A	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Totaal scenario B	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -

Hoofdstuk 8 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste conclusies en aanbevelingen beschreven. Naast de conclusies per doelgroep worden de overkoepelende conclusies beschreven. Tevens worden er concrete voorstellen aan de portefeuillehouders gedaan.

8.1 Belangrijkste conclusies en aanbevelingen per doelgroep

Alvorens de overkoepelende conclusies worden geformuleerd, worden eerst beknopt de belangrijkste conclusies per doelgroep getrokken. Op deze manier wordt inzicht geboden in de argumentatie van het voorkeursscenario van de afzonderlijke doelgroepen.

8.2 Doelgroep 0-20

Conclusies:

Voor de doelgroep 0-20 geldt dat er in principe van wordt uitgegaan dat er geen sprake is van uitstroom richting werk en/of een hogere verdien capaciteit.

Voor de effectiviteit is daarom met name gekeken naar mogelijkheden om de kosten van de begeleiding te minimaliseren. Dit betreft scenario 2.

Aanbeveling:

Voor deze doelgroep is vooral aandacht voor efficiëntie, effectiviteit en synergie in begeleiding, huisvesting, stafondersteuning en vervoer van belang. In de huidige situatie is sprake van versnippering door de van toepassing zijnde wet- en regelgeving voor de diverse doelgroepen, opdrachtgevers, uitvoeringsorganisaties en subsidie- en uitkeringsstromen.

Vanuit dit oogpunt is scenario 2 het meest effectieve scenario, omdat in dit scenario de kosten het laagst zijn.

Wanneer er wordt gekozen voor scenario 2, is het van belang om rekening te houden met de zorgplicht voor gemeenten vanuit de Wmo en de AWBZ. Dit betekent dat de gemeente nog wel kosten maakt voor deze doelgroep maar niet richting werk. Via zorg en welzijn kunnen participatieactiviteiten worden aangeboden.

De middenweg tussen scenario 1 en 2 is afhankelijk van de politieke wensen/eisen en financiële situatie van de verschillende gemeenten. Het is de vraag hoeveel financiële ruimte de verschillende gemeenten voor deze groep over hebben om extra in te zetten op begeleiding richting participatie. Hoe meer een gemeente middelen inzet voor extra begeleiding, hoe meer deze kiest om participatie naar vermogen (scenario 1) te stimuleren.

8.3 Conclusies doelgroep 20-50

Voor deze doelgroep wordt in beide scenario's gestuurd op het verzilveren en verhogen van de brutomarge die door cliënten gegenereerd wordt. Hierbij wordt opgemerkt dat deze brutomarge afhankelijk is van de cliënt, de werksoort, de marktomstandigheden en economische ontwikkelingen.

Conclusies:

Samengevat richt scenario 1 zich op het welbevinden door beschut werk en daardoor op het verlagen van de maatschappelijke kosten. Scenario 2 voegt hieraan toe dat de begeleiding en uitvoering minimaal meer opbrengen dan de kosten (exclusief de uitkering). Er wordt in scenario 2 kritischer gekeken aan wie een traject wordt geboden. Deze groep is daardoor kleiner dan bij scenario 1, wat tot meer rendement en minder kosten voor de gemeenten leidt, maar wellicht tot meer maatschappelijke kosten.

Voor beide scenario's geldt dat mensen geheel of gedeeltelijk een uitkering blijven ontvangen.

Aanbevelingen:

Afhankelijk van het budget van gemeenten kan men in ieder geval scenario 2 als basis uitvoeren. Indien er budget beschikbaar is om bij te dragen aan verlaging van maatschappelijke kosten, kunnen er instrumenten worden ingezet uit scenario 1. Binnen beschut werk heeft (groeps)detachering de voorkeur. Bovendien kunnen de efficiëntie en effectiviteit van beschut werk verhoogd worden door de arbeidsmatige dagbesteding dichtbij te organiseren en de infrastructuur te combineren (gebouwen, vervoer et cetera).

Mogelijk kunnen jongeren voorrang krijgen, omdat deze een langere terugverdientijd hebben dan ouderen.

8.4 Conclusies 50-80 en 80+

Conclusies:

De doelgroep 50-80% is deels een 'nieuwe' doelgroep voor gemeenten. Waar voor deze doelgroep in de huidige situatie primair wordt gekeken naar de Wsw en/of de Wajong als voorliggende voorziening, is dit bij de invoering van de Wwnv geen optie meer (de consequenties van de Participatiewet zijn momenteel nog niet te overzien).

Uitbreiding van de doelgroep gaat niet gepaard met behoud van de huidige middelen. Door de bezuinigingen op het Participatiebudget moeten er keuzes gemaakt worden die passen binnen de beschikbare budgetten.

Dit betekent een grote omslag voor gemeenten. Feitelijk is er sprake van een trendbreuk. Vooral bij de doelgroep 50-80% zal meer dan ooit gekeken moeten worden naar het rendement van de re-integratiemiddelen die voor iemand ingezet kunnen worden.

Het gaat daarbij niet meer om de ideale prijs-kwaliteitverhouding, maar om de zakelijke vraag of de kosten van een traject terugverdiend kunnen worden, hetzij doordat iemand (geheel of gedeeltelijk) uitstroomt uit de uitkering, hetzij doordat iemand door middel van een detachering of een begeleidwerkplek structureel geld oplevert, waardoor er sprake is van een structurele schadelastbeperking voor de gemeenten.

Bij scenario 1 kost een traject geld als het niet mogelijk is om te komen tot rendement. Als een traject op termijn bijdraagt aan uitstroom en een zo volledig mogelijke participatie op de arbeidsmarkt, dan is het de investering waard. In scenario 2 is uitsluitend de rendementsvraag leidend.

8.5 Algemene overkoepelende conclusies en aanbevelingen

Hieronder worden de belangrijkste overkoepelende conclusies en aanbevelingen beknopt geformuleerd.

1. Basis op orde

Gemeenten doen wat 'moet' op basis van wet- en regelgeving. Feitelijk impliceert dit een check op rechtmatigheid en doelmatigheid. Dit betreft het op een minimale manier uitvoeren van wat wettelijk verplicht is.

Aanbeveling:

Vanzelfsprekend hoort hier tijdige informatievoorziening (communicatie) voor cliënten bij, maar ook handhaving en sanctionering indien er sprake is van misbruik van voorzieningen. Met name cliënten van wie de situatie gaat veranderen hebben baat bij de juiste informatie in een vroeg stadium.

Van belang is goede voorlichting en preventief handelen, om zo veel mogelijk te voorkomen dat mensen in vangnetregelingen terechtkomen.

2. Economisch rendement is leidend

Economisch rendement is leidend op de korte termijn. Het is van belang om binnen het budget te blijven. Gemeenten kiezen voor investeringen die zich duurzaam terugverdienen: dus naast wat 'moet' vooral datgene doen wat rendeert voor gemeenten. De schadelastbeperking is voor de gemeenten cruciaal.

Aanbeveling

Een goede inschatting van de potentie van de uitkeringsgerechtigde op de arbeidsmarkt is leidend voor de keuze van een al dan niet in te zetten traject. Deze potentie wordt geformuleerd in termen van te bereiken verdien capaciteit, inclusief uitstroomkansen, zodat er een beeld gevormd kan worden van de mogelijk te behalen verlaging in kosten en/of verhoging van inkomsten.

3. Betere aansluiting en gezamenlijke inzet infrastructuur

Aanbeveling:

Synergie bewerkstelligen door een betere aansluiting, een efficiëntere en effectievere gezamenlijke inzet van de bestaande infrastructuur van zowel de Wwnv als de AWBZ. Hierbij kan gedacht worden aan gebouwen, vervoer, werk, begeleiding, expertise, een shared service centre. Om deze infrastructuur beter op elkaar af te stemmen kan – als eerste – gekozen worden voor een pilot, om de daadwerkelijke verbeterslag en de schaalvoordelen goed te kunnen bepalen. Resultaatgerichtheid is hierbij van groot belang; een inspanningsverplichting is niet voldoende.

4. Werkgeversbenadering is van belang

Aanbeveling:

Om de specifieke doelgroepen uit te kunnen laten stromen naar werk, is een werkgeversbenadering van cruciaal belang. In opdracht van de gemeente Assen wordt voor Assen en de Noordelijke gemeenten in Drenthe momenteel een werkgeversbenadering ontwikkeld. De resultaten van dit traject zullen worden gedeeld met de overige gemeenten (leden van Taskforce).

Tot slot

In dit rapport is primair aandacht geweest voor de 'wat-vraag': de doelgroepen, definitie, indeling, omvang en de in te zetten instrumenten met de bijbehorende kosten/financiële doorrekening. De betrokken gemeenten zullen op basis van de huidige analyses en conclusies een keuze maken voor de 'hoe-vraag'.

Deelvragen voor het vervolg zijn: hoe zal er invulling worden gegeven aan de scenario's en op welk niveau kan dit het beste worden georganiseerd? Hierbij komt aan de orde wat een gemeente zelf wil en op welke onderdelen samenwerking met andere gemeenten opportuun is.

De effecten van keuzes van gemeenten zullen vervolgens mede beoordeeld moeten worden tegen de achtergrond van de huidige samenwerkingsrelaties die gemeenten hebben met verbonden partijen. Daarbij vormen transitiekosten en eventuele liquidatiekosten belangrijke vraagstukken.

Gezien de urgentie van het vraagstuk en de regionale en landelijke ontwikkelingen zoals die bijvoorbeeld voortvloeien uit het regeerakkoord, zal doordacht doch voortvarend een besluit over het vervolg genomen worden door de colleges.

Bijlage 1 Begrippenlijst

Taskforce Wet werken naar vermogen

Alescon	:	gemeenschappelijke regeling van zes gemeenten voor de gezamenlijke uitvoering van de Wet Sociale Werkvoorziening
Afstand arbeidsmarkt:		mensen die niet in staat zijn zelfstandig en zonder hulp een reguliere baan te krijgen, waarbij men het wettelijk minimumloon kan verdienen. Het gaat daarbij om mensen met ziekte of gebrek en mensen zonder ziekte of gebrek
AOP	:	arbeidsontwikkelplan
Arbeidsontwikkeling	:	mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt door middel van werk verder brengen om de afstand tot de reguliere arbeidsmarkt te verkleinen
Arbeidsproductiviteit :		de hoeveelheid werk die een werknemer verzet oftewel de productie per werknemer per tijdseenheid. De productie kan hoger worden naarmate iemand meer vaardigheid ontwikkelt en meer (specifieke) werkervaring heeft. De productiviteit kan ook (tijdelijk) lager liggen dan gewoonlijk, als iemand niet in staat is volledig productief te zijn doordat er sprake is van bijvoorbeeld sociale problematiek of ziekte. Iemand die niet gehandicapt is, kan door ziekte of sociale problemen (echtscheidingsproblematiek, gezinsproblematiek) tijdelijk niet in staat om ook daadwerkelijk voldoende productief te zijn om uit de uitkering te kunnen stromen. In dat geval kan iemand in een bepaalde periode ook gedeeltelijk of geheel ontheven worden van de arbeidsverplichtingen. De bijstand vult dan het inkomen dat iemand nog wel kan verdienen aan.
AWBZ	:	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten

- Begeleid Werken** : het plaatsen van mensen met een Wsw-indicatie bij werkgevers, waarbij ze geplaatst worden op de loonlijst van die werkgever en waarbij Alescon (of een andere SW-organisatie) de begeleiding doet en een loonkostensubsidie verstrekt aan de werkgever ter compensatie van de handicap van de medewerker. In het kader van de AWBZ zijn ook plaatsingen in het kader van Begeleid Werken mogelijk. Dit is een andere vorm van Begeleid Werken dan hiervoor beschreven in het kader van de Wsw.
- Beschermde werk** : zie beschut werk
- Beschut Werk** : duurzaam aangewezen op beschut Werk. Nieuwe Wsw in het kader van de Wet Werken Naar Vermogen. Werk in een beschermde, niet reguliere, omgeving
- Dagbesteding** : in het kader van de AWBZ, arbeidsmatige dagbesteding en therapeutische dagbesteding.

De grens tussen arbeidsmatige en niet-arbeidsmatige activiteiten is arbitrair. Op basis van literatuuronderzoek en 'consensus' tussen deskundigen zijn in dit onderzoek vier categorieën dagbesteding gedefinieerd: recreatie en educatie, vrijblijvend arbeidsmatig, niet vrijblijvend arbeidsmatig en toeleiding naar arbeid.

Bij met name activiteiten die vallen onder de definitie 'vrijblijvend arbeidsmatig' is de vraag of deze activiteiten als 'arbeid' of als 'recreatie' beschouwd moeten worden. Deze categorie vormt een overgang tussen activiteiten die duidelijk niet arbeidsmatig zijn (recreatie en educatie) en activiteiten die duidelijk raakvlakken hebben met arbeid (niet vrijblijvend arbeidsmatig en toeleiding naar arbeid). De activiteiten in de categorie 'vrijblijvend arbeidsmatig' zijn enerzijds arbeidsmatig, aangezien ze primair zijn gericht op het maken van producten voor de verkoop of het leveren van diensten. Anderzijds is de inzet van deelnemers bij deze activiteiten van vrijblijvende aard, zijn de voorwaarden en vereisten beperkt, evenals soms ook de uiteindelijke productie (bron: '**Arbeidsmatige dagbesteding, Een verkennend onderzoek naar aard en omvang, Eindrapport, door Research voor beleid**, Een onderzoek in opdracht van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2006)).

Detachering	:	situatie waarbij een medewerker door zijn werkgever bij een andere werkgever wordt geplaatst en waarbij laatstgenoemde een inleenvergoeding betaalt aan de uitlenende organisatie
Doelgroep	:	mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt die niet in staat zijn zelfstandig het wettelijk minimumloon te verdienen, waarbij de te bereiken verdien capaciteit wordt onderscheiden in: 0-20 % 20-50 % 50-80% 80+%
Geplaatsten	:	mensen die definitief geplaatst zijn in een bepaalde subdoelgroep en van wie redelijkerwijs verwacht wordt dat zij niet kunnen doorgroeien naar een andere doelgroep met een hogere verdien capaciteit dan wel dat hun groei marginaal zal kunnen zijn en waarbij de arbeidsontwikkelkosten niet opwegen tegen de te realiseren matige groei in verdien capaciteit
Groeiers	:	mensen die geplaatst zijn in een subgroep en van wie verwacht wordt dat zij zich verder kunnen ontwikkelen en daardoor in staat zijn om een substantieel hogere verdien capaciteit te realiseren. De kosten voor arbeidsontwikkeling en begeleiding leveren per saldo een positief resultaat op.
HR	:	Human Resources
ISD-AAT	:	Intergemeentelijke Sociale Dienst van de gemeenten Aa en Hunze, Assen en Tynaarlo
Jobcarving	:	het uitsplitsten van functies in verschillende onderdelen waardoor de doelgroep datgene kan doen waar ze goed in zijn en meer mensen een kans op werk biedt
Jobcoaching	:	het begeleiden van iemand met een afstand tot de reguliere arbeidsmarkt op een werkplek bij een werkgever of een ondernemer
Job-hunting	:	het zoeken van banen
Joint-ventures :		een onderneming met meerdere aandeelhouders gevormd uit meerdere bedrijven en/of personen
KPI's	:	kritische prestatie-indicatoren

Loondispensatie	:	een werkgever is vrijgesteld van het betalen van het wettelijk minimumloon van een werkgever vanwege een afstand tot de arbeidsmarkt van de medewerker. Vanuit een uitkering ontvangt de werknemer een aanvulling tot het wettelijk minimumloon.
Loonkostensubsidie	:	een uitkerende instantie of namens deze een andere uitvoerende organisatie, die een subsidie betaalt aan een ondernemer/werkgever om iemand aan het werk te helpen/houden ter compensatie van zijn afstand tot de arbeidsmarkt
Loonwaarde	:	de in geld uitgedrukte waarde van het werk dat iemand met arbeidsbeperkingen kan verrichten. De loonwaarde zegt daarmee iets over de mate van arbeidsongeschiktheid (kan iemand ondanks de handicap een volledig loon verdienen, dan is er geen sprake van arbeidsongeschiktheid)
Loonwaardemeting	:	een methode om systematisch in beeld te brengen welk deel van het (reguliere) loon in een specifieke functie verdiend kan worden door een werknemer met arbeidsbeperkingen
Matching	:	tot stand brengen van een plaatsing van een medewerker bij een werkgever door een bemiddelaar
MBO	:	maatschappelijk betrokken ondernemen
Moderniseringsnotitie Wsw	:	de in juni 2008 vastgestelde beleidsnotitie voor de uitvoering van de Wsw door de zes gemeenten
MVO	:	maatschappelijk verantwoord ondernemen
No-risk polis	:	een verzekering van gemeenten waarbij werkgevers vrijgesteld worden van risico's indien iemand met een afstand tot de arbeidsmarkt die bij hem op de loonlijst staat korter of langer uitvalt vanwege ziekte en de premies die de werkgever moet afdragen voor zijn gehele bezetting niet hoger worden
Nug:	:	Niet-uitkeringsgerechtigde

Ondernemer	:	een bedrijf of een instelling waar medewerkers met een afstand tot de reguliere arbeidsmarkt werkzaam kunnen zijn, zonder bij deze organisatie in dienst te zijn, bijvoorbeeld door een werkervaringsplaats met behoud van uitkering, een detacheringsplaats of een constructie van werken op locatie bij een ondernemer. In al deze gevallen is de ondernemer niet de werkgever in de zin van wet- en regelgeving. Zie tevens onder
Pho	:	Portefeuillehoudersoverleg Wet Werken Naar Vermogen van zes gemeenten, te weten Aa en Hunze, Assen, Hogeveen, Midden-Drenthe, Tynaarlo en de Wolden onder leiding van wethouder H.H. Assies van de gemeente Tynaarlo
Pop	:	persoonlijk ontwikkelplan
Projectgroep	:	de ambtelijk afgevaardigden van de zes gemeenten die het Pho adviseert
Raamovereenkomst	:	Raamovereenkomst voor de uitvoering van de Wsw in de periode 2009-2014 tussen de zes gemeenten en het algemeen bestuur van Alescon waarbij het doel is in 2014 minimaal 50% van de mensen in Begeleid Werken te hebben geplaatst en/of in Detachering
Uitvoeringsovereenkomst:	:	tweejaarlijkse overeenkomsten met concrete doelstellingen in het kader van de Raamovereenkomst
Schadelastbeperking	:	door mensen met een uitkering te laten werken naar vermogen hebben zij verdien capaciteit en loon, waardoor uitkerende instanties minder uitkeringen betalen en hun participatie stijgt, waardoor hun maatschappelijke waarde stijgt
Stuurgroep Wwnv	:	een delegatie uit het Pho
Vakvaardigheden	:	vereiste competenties en vaardigheden voor het uitvoeren van een bepaalde functie

Verdiencapaciteit	:	de mate waarin iemand met een ziekte of gebrek in staat is om hetzelfde te verdienen als een gezond persoon die algemeen geaccepteerde arbeid verricht. Dit wordt uitgedrukt in een percentage ten opzichte van het wettelijk minimumloon. Een verdien capaciteit van 50% betekent dat iemand in een volledige werkweek niet meer dan 50% werk kan doen van wat een gezond persoon doet.
Werkgever	:	een werkgever heeft een medewerker in dienst en is daarvoor verantwoordelijk (zie ook bij ondernemer)
Werknemers- Vaardigheden	:	basisvaardigheden om bij een werkgever te kunnen werken (schoon, netjes, veilig, gedrag, houding, op tijd komen, omgangsvormen et cetera)
Wajong	:	Wet arbeidsongeschiktheid jongeren
Werkgeversbenadering:		het benaderen van werkgevers (overheid en niet overheid) met als doel duurzaam mensen te plaatsen met een afstand tot de arbeidsmarkt
Wml	:	Wettelijk minimumloon
Wmo	:	Wet maatschappelijke ondersteuning
Wol	:	werken op locatie. Mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt werken bij een opdrachtgever om daar incidenteel en/of structureel opdrachten uit te voeren, waarbij de uitlenende organisatie een aanneemsom afsprekt of een vergoeding per eenheid dienstverlening
Wpo	:	Werkplek Opleiden
Wsw	:	Wet Sociale Werkvoorziening
Wwb	:	Wet werk en bijstand
Wwnv	:	Wet werken naar vermogen