

Ontwikkelingen in het sociale domein: strategische keuzes en een dienstverleningsconcept

Inleiding

In het Regeerakkoord is aangekondigd dat het kabinet wil toewerken naar één regeling voor de onderkant van de arbeidsmarkt. Dit komt neer op een hervorming van de Wet werk en bijstand (WWB), de Wet sociale werkvoorziening (WSW) en de Wet Werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong). Gemeenten krijgen een belangrijke rol in deze hervormingen. Naast deze plannen op het terrein van de sociale zekerheid en arbeidsmarkt, staan belangrijke hervormingen op het terrein van de Jeugdzorg en de AWBZ op de rol. Ook op deze terreinen is decentralisatie naar gemeenten het centrale thema. De plannen uit het Regeerakkoord zijn momenteel nog onderwerp van onderhandelingen tussen het kabinet en de VNG. Wanneer dit leidt tot een akkoord en vervolgens concrete wetsvoorstellen is nog niet bekend. Dit laat onverlet dat gemeenten toch op korte termijn op onderdelen hun positie moeten kiezen.

Op de *specifieke* deelterreinen zal ongetwijfeld in het komende jaar beleid worden opgesteld in beleidsplannen, notities en verordeningen. Voor dit moment liggen twee *generieke* thema's voor: een dienstverleningsvisie en een visie op beleidsregie. Beide thema's dienen in samenhang te worden gezien. In de kern gaat het om de vraag of, en zo ja in welke mate, de gemeente Dalfsen zelf de uitvoering ter hand wil nemen (c.q. de vrijheid wil hebben zelf de partners te selecteren bij de uitvoering) en de regie wil hebben over het te voeren beleid met inbegrip van de besteding van financiële middelen.

In deze notitie zullen eerst in het kort de plannen in het Regeerakkoord worden aangestipt. Vervolgens zal worden ingegaan op de vernieuwende rol van de gemeente binnen deze ontwikkelingen. Daarna zal meer concreet worden ingegaan op de opgaven op het terrein van de gesubsidieerde werkgelegenheid en de re-integratie.

Uitwerking Regeerakkoord

Het Regeerakkoord worden onder andere de volgende voorstellen gedaan:

- bezuinigingen op re-integratie en Wet sociale werkvoorziening (WSW)
- reorganisatie UWV Werkbedrijf (vershraling dienstverlening voor werkzoekenden)
- aanscherping Wajong en WSW
- afschaffen rijksmiddelen voor inburgering nieuwkomers
- één ongedeeld budget voor WSW en re-integratie
- invoering instrument loondispensatie¹
- decentralisatie en hervorming AWBZ en Jeugdzorg²

De hervormingen bij elkaar opgeteld zijn voor de gemeenten niet alleen een grote opgave, maar bieden tegelijkertijd kansen voor een geïntegreerd dienstenpakket voor burgers die aanspraak maken op c.q. behoefte hebben aan enige vorm van ondersteuning. In wezen is het een versmelting van de thema's werk, inkomen, zorg en welzijn. Oftewel: een mooie uitdaging voor de gemeenten!

Meer lokale uitvoering

De ontwikkelingen met betrekking tot de WSW, Wajong, WWB, AWBZ en Jeugdzorg vragen om een nieuw bestuurlijk en organisatieconcept. Ruwweg kan hierbij een onderscheid worden aangebracht tussen enerzijds een gemeentelijke/lokaal concept of een meer regionaal concept. In het lokale model staat de gemeente dicht bij de burger, heeft de gemeente de regie over het beleid, de financiering, de instrumenten en niet te vergeten de cliënten. Het dienstverleningsconcept is gebaseerd op betrokkenheid, kleinschaligheid, integraliteit en het oplossen van problemen. In het regionale model worden bevoegdheden en middelen overgedragen. De gemeentelijke dienstverlening is meer gericht op informatie en advies en op doorverwijzing.

De gemeente Dalfsen heeft op sociaal terrein een zekere traditie van gemeentelijke regie en kleinschaligheid. De kracht van deze werkwijze is dat de lijnen kort zijn, integraal kan worden gewerkt

¹ Dit betekent dat mensen bij een werkgever minder verdienen dan het minimumloon waarbij de gemeente het inkomen aanvult.

² Dit houdt in dat gemeenten verantwoordelijk worden voor onder andere de functies begeleiding en dagbesteding uit de AWBZ.

(bijv. met leerplicht en Wmo) en flexibel kan worden ingespeeld op de behoeften van cliënten. Een voorbeeld van deze werkwijze is de aanpak van de wachtlijst voor de WSW. In korte tijd is aan alle personen die op enig moment op de wachtlijst stonden een traject aangeboden. Relatief veel personen zijn werkzaam bij reguliere werkgevers, zoals ook de bedoeling van de WSW is. Dit project maakt duidelijk dat een persoonlijke aanpak en flexibiliteit positief uitpakt. Ook op andere onderdelen van het sociale domein wordt deze aanpak nagestreefd zoals inburgering, schuldhulpverlening en de Wet maatschappelijke ondersteuning. Voor burgers/cliënten betekent dit een klantvriendelijke dienstverlening (weinig bureaucratie en overdrachtmomenten, één aanspraakpunt) en is uiteindelijk effectiever.

Nadere analyse: doelgroep, financiering en taken

Omvang en specificatie doelgroep

Op het terrein van de gesubsidieerde werkgelegenheid is de WSW veruit de belangrijkste wet. De essentie van de WSW is eenvoudig: werk bieden aan WSW-geïndiceerden. De gemeente krijgt een taakstelling voor een minimum aantal WSW-ers dat een dienstverband moet worden aangeboden. Aan deze taakstelling is een rijksbijdrage verbonden. De laatste jaren is de opdracht om meer WSW-ers een baan te bieden bij reguliere werkgever. Dit kan via detachering of gewoon in dienst van de werkgever met een loonkostensubsidie. Er zijn 155 WSW-ers uit de gemeente Dalfsen met een WSW-dienstverband. Naast de WSW-ers met een dienstbetrekking (en die onder de taakstelling vallen) staan nog 42 personen op de wachtlijst. Via een apart project hebben 31 personen op de wachtlijst een baan of een traject met behoud van uitkering.

Door de aanscherping van de Wajong krijgt de gemeente meer personen met een arbeidshandicap in de bijstand. Deze mensen kunnen met loondispensatie bij werkgevers aan het werk. Indien nodig vult de gemeente het inkomen aan met aanvullende bijstand. Momenteel hebben ongeveer 250 personen uit de gemeente Dalfsen een Wajong-uitkering. Ter vergelijking: dit is ongeveer twee maal het aantal mensen met een bijstandsuitkering. Naar verwachting zullen de rechten van deze groep in tact blijven, zodat de gemeente alleen te maken krijgt met nieuwe instroom. Op den duur zal de groep "Wajongers" waar de gemeente verantwoordelijk voor is naar schatting uit ongeveer 75 personen bestaan.

Het aantal mensen dat is aangewezen op begeleiding en dagbesteding vanuit de AWBZ is op dit moment niet bekend. Wat dit betreft is de situatie vergelijkbaar met de overgang van de hulp bij het huishouden (voorheen Huishoudelijke Verzorging) naar de gemeenten in 2007 door de invoering van de Wmo. Via informatie van de zorgkantoren, het CIZ en het CAK werd langzamerhand duidelijk wat de omvang van de doelgroep was.

Als laatste moeten we niet vergeten dat er ook nog een re-integratieverantwoordelijkheid is voor de "gewone" doelgroep WWB. Eind 2010 had de gemeente Dalfsen 120 WWB-uitkeringen. Per jaar kunnen ongeveer 25 personen een re-integratietraject volgen. Dit wordt per jaar bepaald afhankelijk van het beschikbare re-integratiebudget (het zgn. Participatiebudget). Nu nog ontvangen gemeenten een apart budget voor de Wet inburgering. Dit bedrag zal in de komende jaren verdwijnen, waardoor de groep nieuwkomers ook nog vanuit de re-integratiemiddelen moeten worden bediend.

Financiering

Met de uitvoering van de WSW is ongeveer € 4 miljoen per jaar gemoeid. De kosten worden gedekt door de rijksbijdrage van € 3,5 miljoen, de gemeentelijke bijdrage in het exploitatietekort van € 140.000,-, en de uitbesteding van openbaar groen aan Wezo van € 370.000,-. Met dit bedrag worden het hiervoor genoemde aantal van 155 personen een dienstbetrekking geboden. De financiering van de 31 trajecten voor de wachtlijstkandidaten wordt voor een groot deel uit de eigen gemeentelijke middelen bekostigd en daarnaast met middelen uit de rijksbijdrage/Participatiebudget. Hier is ongeveer € 150.000,- per jaar mee gemoeid.³

De financiering van de begeleiding en re-integratie van de nieuwe groep Wajongers is nog onbekend. Dit geldt ook voor de groep mensen die begeleiding en dagbesteding ontvangen vanuit de AWBZ. Maar gelet op de aangekondigde bezuinigingen zal het budget lager zijn dan het bedrag dat nu is gemoeid met de dienstverlening voor deze groepen.

In het Regeerakkoord is neergelegd dat gemeenten een ongedeeld budget krijgen voor re-integratie en de WSW. De hoogte van dit bedrag is nog onbekend. Op dit moment ontvangt de gemeente Dalfsen € 3,5 miljoen voor de WSW en € 165.000,- voor re-integratie voor mensen met een WWB-uitkering en overige werkzoekenden. Uit een vergelijking tussen beide bedragen valt op te maken hoe

³ Overigens is de financiële situatie bij de WSW zeer zorgelijk. Als de uitvoeringsorganisaties Wezo en Larcom er niet in slagen de bezuinigingen op het rijksbudget in de exploitatie op te vangen, zal de exploitatiebijdrage voor de gemeente Dalfsen in 2014 minimaal € 500.000,- bedragen. Oftewel een vertienvoudiging van het bedrag in 2010 !.

groot het bedrag is dat met de WSW is gemoeid, en omgekeerd hoe marginaal de middelen voor re-integratie zijn. Dit betekent dat een ongedeed re-integratiebudget mooi klinkt, maar in feite nog niet eens genoeg is om de bestaande populatie van mensen met een WSW-indicatie van een traject te voorzien. Als de gemeente de ambitie heeft om voor meer mensen re-integratie-instrumenten in te zetten, zal dit uit de eigen middelen moeten worden bekostigd. Dit zal te zijner tijd een belangrijk punt van de beleidsagenda zijn.

Taken⁴

De uitvoering van re-integratie en de WSW kan worden ontleed in diverse deeltaken. De belangrijkste zijn⁵: intake en diagnose, scholing en training, loonkostensubsidie, wachtlijstbeheer, trajectbegeleiding, werksoort “beschut binnen”, werksoort “beschut buiten”, detachering, begeleid werken, uitvoeren loondispensatie en administratie (bijv. personeels- en salarisadministratie, inning inleenvergoeding, uitbetaling en verantwoording loonkostensubsidies, verantwoording naar ministerie SZW). In schema:

Taak
Intake, diagnose en dossiervorming
Scholing en training
Beheer (administratief) en activering wachtlijst
Trajectbegeleiding/casemanagement
Bemiddeling/baanacquisitie
Beschut binnen
Beschut buiten (bijv. groepsdetachering of beheer openbare ruimte)
Individuele detachering
Begeleid Werken (bij reguliere werkgever met job coach en loonkostensubsidie) en loondispensatie (Werken naar Vermogen)
Administratie (personeel, salaris, e.d.)

Regie en beheer

Als de plannen uit het Regeerakkoord worden ingevoerd, staan gemeenten voor de uitdaging instrumenten in te zetten en dienstverlening te organiseren voor grotere en nieuwe doelgroepen. En dit alles met ontoereikende rijksbudgetten. Dit vergt uitgekiend beleid en stelt hoge eisen aan de dienstverlening. Kernwoorden zijn: integraal werken (vaak is namelijk sprake van multi-probleemsituaties) en selectieve, efficiënte en effectieve inzet van instrumenten.

Bij het uitwerken van de dienstverlening is het uitgangspunt om de eigen kracht van de gemeente Dalfsen te benutten. De schaal van de gemeente en de omvang van de doelgroepen zijn “bij uitstek” geschikt om dienstverlening aan te bieden die enerzijds professioneel en relatief kleinschalig is (met mogelijkheden voor maatwerk en flexibiliteit), en anderzijds voldoende kan worden ondersteund met beleidsontwikkeling, administratie en contractbeheer⁶. Op de beleidsterreinen re-integratie en gesubsidieerd werk kan bovendien het lokale bedrijfsleven worden benut. De lokale schaal geldt ook voor de beleidsterreinen zorg, dagbesteding en welzijn/begeleiding. Maar dit kan zelfs op een nog kleinere schaal, namelijk het aanbieden van voorzieningen in de kernen (bijv. buurtzorgprojecten). Bedacht moet worden dat op deze beleidsterreinen ook inzet van vrijwilligers is vereist.

Door de nieuwe taken en verantwoordelijkheden zal de gemeente nog meer de spil worden in het werkveld van de sociale zekerheid en zorg. Dit vraagt om een herkenbare, betrokken en toegankelijke gemeentelijke organisatie. Juist in een fase dat burgers in de problemen komen, kwetsbaar en afhankelijk worden, moet men niet verdwalen in bureaucratie. In operationele termen zal dit mogelijk moeten worden vertaald in een verbreding en verdieping van het huidige Wmo-loket bij de afdeling Sociale Zaken.

Vanuit bovenstaande visie zal worden gewerkt met zowel regie- als beheertaken binnen de gemeentelijke organisatie. In eigen beheer hoeft niet te betekenen dat alles ook door eigen gemeentelijk personeel wordt uitgevoerd. Sommige speciale taken kunnen worden uitbesteed, zoals

⁴ De taken op het terrein van begeleiding en dagbesteding (AWBZ) zijn niet in deze paragraaf opgenomen.

⁵ De indicatie voor de WSW ligt buiten de gemeentelijke verantwoordelijkheid. Deze taak ligt bij het UWV Werkbedrijf. De werkprocessen beginnen vanaf het moment dat de gemeente officieel melding krijgt dat een persoon is geïndiceerd en op de wachtlijst wordt geplaatst.

⁶ Daar waar nodig en zinvol, wordt uiteraard samengewerkt met omliggende gemeenten. Met name bij de uitvoering van de Wmo wordt veel samengewerkt.

nu ook gebeurt ten aanzien van bijvoorbeeld schuldhulpverlening (m.n. budgetbeheer), salarisadministratie, medische advisering of scholing. Het gaat erom dat op individueel niveau een zekere mate van casemanagement wordt georganiseerd, zodat regie blijft voor wat betreft de inzet van instrumenten en financiële middelen, en waarbij snel inzicht is in de resultaten. De regietaak is voor een groot deel het inschakelen van instanties die als het ware partners van de gemeente worden. Door de nieuwe ontwikkelingen wordt het speelveld groter en komen nieuwe “spelers op de markt” (bijv. organisaties als Baalderborg of Philadelphia).

Conclusie en vervolgstappen

In deze notitie is een aantal ontwikkelingen en uitgangspunten aan de orde gekomen:

- Nieuwe ontwikkelingen in de sociale zekerheid, zorg en welzijn
- Grotere rol van gemeenten op deze beleidsterreinen
- Afnemende rijksbudgetten en meer inzet van eigen gemeentelijke middelen
- Wens tot geïntegreerd diensten- en voorzieningenpakket dat lokaal is ingebed
- Wens tot klantvriendelijke (weinig bureaucratische) en kleinschalige dienstverlening met voor cliënten herkenbaar casemanagement
- Wens voor beleidsregie, flexibiliteit en maatwerk en sturing van budgetten en instrumenten⁷

Aan de hand van deze zaken moet worden gezocht naar een bestuurs- en organisatiemodel dat de basis kan leggen voor de uitvoering van de toekomstige taken. Dit hoeft niet allemaal tegelijk omdat het aangekondigde wetgevingstempo verschillend is. Op het terrein van de sociale zekerheid (één-regeling onderkant) zullen de wetvoorstellen eerder verschijnen dan op de terreinen zorg en welzijn (AWBZ, Jeugdzorg).

Omdat de WSW al een bestaande structuur kent heeft de Gemeenschappelijke Regeling Wezo afgesproken om per gemeente te bepalen hoe we op de nieuwe ontwikkelingen willen inzetten. Ook de directeur van Wezo NV heeft aan de GR Wezo aangegeven dat gemeenten hun uitgangspunten formuleren ten aanzien van de nieuwe ontwikkelingen in het sociale domein. Op basis van de discussie en opvattingen van de Raadscommissie kan het college de visie op dienstverlening en beleidsregie vertalen naar de huidige partners binnen de WSW. Hierbij zal de gemeente Dalfsen eerder het proces van visievorming en strategische keuzes af ronden dan andere gemeenten. Het is de taak van het college van de gemeente Dalfsen om de eerste stappen te ondernemen die er dan toe leiden om de regie en het beheer van de WSW binnen Dalfsen op te pakken.

⁷ De mate van gemeentelijke beleidsvrijheid is uiteraard afhankelijk hoe de definitieve wetgeving eruit gaat zien.