

Advies

Toekomstige Uitvoering Participatiewet Maastricht-Heuvelland

Datum: 29 januari 2015

Auteur: Chantal Nijkerken-de Haan

Versie: definitief

1. Inleiding

1.1 Aanleiding voor het project

De portefeuillehouders Participatiewet van de gemeenten Meerssen, Eijsden-Margraten en Maastricht (E2M) hebben de nadrukkelijke wens geuit om op korte termijn te komen tot een voorstel van aanpassing van de governance van de MTB NV. Daarnaast willen de portefeuillehouders van de zes gemeenten in de regio Maastricht-Heuvelland een advies over de organisatorische positionering van de re-integratieactiviteiten van Annex BV, Stichting Phoenix en ProLabor, alsmede Podium24 en de Sociale Diensten. Beide uitkomsten moeten leiden tot het ultieme doel om zoveel mogelijk mensen aan het werk te krijgen tegen zo laag mogelijke kosten. Dit alles in het licht van de invoering van de Participatiewet.

1.2 Aanpak

In de schriftelijke toelichting van de opdracht wordt omschreven dat de zes portefeuillehouders willen komen tot een integrale en eenvoudige dienstverlening op het gebied van re-integratie. De functionaliteiten diagnostiek, plaatsing (inclusief detachering), ontwikkeling, beschut werk/dagbesteding en inkomensbeheer moeten zodanig georganiseerd worden dat aan de burgers een integrale en kwalitatief goede dienstverlening geboden kan worden. Er worden drie alternatieve scenario's benoemd:

- bij de Sociale Dienst Maastricht (eventueel opgaand in een Sociale Dienst Maastricht-Heuvelland indien hiertoe wordt besloten)
- bij de MTB NV
- bij een afzonderlijke organisatie.

In de mondelinge toelichting op de opdracht is bestuurlijk nadrukkelijk de wens geuit dit vraagstuk op een laterale wijze te benaderen, dus los van bestaande organisaties en processen. Als belangrijke randvoorwaarde is meegegeven dat het creëren van draagvlak bij alle betrokken partijen van cruciaal belang is voor het welslagen van de opdracht.

Om te kunnen komen tot een gedragen advies waar de functionaliteiten het beste georganiseerd kunnen worden en welke governance dan het beste past is het van belang te weten wat het toekomstige wensbeeld van de bestuurders is. Welk doel willen zij bereiken met de uitvoering van de Participatiewet. Om hier antwoord op te krijgen is op 20 november 2014 een bestuurlijke bijeenkomst georganiseerd waarvoor alle primaire partijen¹ die betrokken zijn bij de toekomstige uitvoering van de Participatiewet waren uitgenodigd. Ter voorbereiding op deze bijeenkomst zijn met de bestuurders van de zes gemeenten en de directie van MTB NV individuele gesprekken gevoerd om een duidelijk beeld te krijgen van de standpunten van iedere partij afzonderlijk.

¹ De gemeenten Maastricht, Eijsden-Margraten, Meerssen, Valkenburg aan de Geul, Gulpen-Wittem, Vaals (verantwoordelijk portefeuillehouders met ambtelijke ondersteuning), de directie van MTB NV en de directies van de 3 Sociale Diensten (Maastricht, Valkenburg aan de Geul en Pentasz).

Om recht te doen aan de gewenste laterale aanpak en de toekomstige uitvoering van de Participatiewet te beschouwen buiten de bestaande organisaties en werkwijzen is ervoor gekozen het proces te benaderen vanuit het perspectief van de burger. De bestuurders hebben tijdens de bestuurlijke bijeenkomst aan de hand van casuïstiek als het ware naast de burger gezeten bij zijn vraag tot ondersteuning. Op basis van een aantal vragen is uitgebreid discussie gevoerd en zijn duidelijke richtinggevende uitspraken gedaan over de gewenste uitvoering van het proces.

Daarnaast is op basis van deskresearch² bekeken welke keuzes in andere arbeidsmarktregio's gemaakt worden ten aanzien van het in de opdracht beschreven vraagstuk. Hieruit blijkt dat er geen blauwdruk bestaat die één op één te kopiëren is voor de regio Maastricht-Heuvelland. Er spelen verschillende belangen die voor iedere partij meespelen in de afweging om te komen tot keuzes, er is een historisch gegroeide situatie, het is mensenwerk en dus zijn er relaties tussen mensen die elk hun eigen dynamiek kennen. Partijen hebben echter ook een gezamenlijke opdracht en dus een gezamenlijk belang; namelijk het maximaal verzilveren van de loonwaarde van het arbeidspotentieel in onze arbeidsmarktregio. Als ingezet wordt op het gezamenlijk belang kunnen we maatwerk leveren en worden de burgers in de regio Maastricht-Heuvelland in hun kracht gezet. Het speelveld is dus complex. Bovendien hebben deze keuzes effect op het wel of niet behalen van de gewenste gedragsverandering, die gericht is op het naar buiten plaatsen van mensen en het leveren van een eenduidige werkgeversdienstverlening.

Zoals bekend wordt op dit moment in de regio gewerkt aan een bedrijfsplan om te komen tot één Uitvoeringsorganisatie Sociale Dienst Maastricht-Heuvelland, waarbij de gemeente Maastricht de rol van centrumgemeente vervult. Definitieve besluitvorming hierover wordt in het voorjaar van 2015 verwacht. Daar waar ik in dit advies spreek over de (directie van de) sociale dienst/sociale zaken bedoel ik nadrukkelijk de drie sociale diensten in de regio, te weten Pentasz, de Sociale Dienst Valkenburg aan de Geul en het onderdeel Sociale Dienst (nu Participatie) van de gemeente Maastricht. In het kader van een eenduidige aanpak van dit dossier binnen de regio is het van belang dat de directeuren/hoofden van deze sociale diensten nauw overleg hebben met elkaar.

Op basis van bovenstaande aspecten is bijgaand advies tot stand gekomen.

² O.a. op basis van het rapport Berenschot " Het schaakbord van de Participatiewet" waarin veel voorbeelden van verschillende gemeenten en arbeidsmarktregio's beschreven staan; en daarnaast ter verdere verdieping de gekozen aanpak van de gemeente Den Bosch en de gekozen aanpak van de gemeente Tilburg.

2. Huidige situatie en eerder vastgestelde uitgangspunten op een rij

2.1 Huidige organisatie WSW (MTB NV, ProLabor BV, St. Phoenix en Annex BV)

Formeel is MTB een NV. De financieel verantwoordelijke wethouders hebben zitting in de AVA en hebben op die wijze invloed op het financiële beleid. De beleidsinhoudelijke portefeuillehouders E2M hebben enige invloed op het sociale beleid. Zij sturen via de opdracht die zij jaarlijks aan MTB verstrekken voor de uitvoering van de WSW voor hun eigen gemeente. Voor deze sociale opdracht is een lichte gemeenschappelijke regeling vorm gegeven, waarbij de gemeente Maastricht de centrum gemeenterol vervult. In een bestuurlijk en ambtelijk (ingevuld door beleidsmedewerkers van de gemeenten) overleg worden beleid en contracten nauw met elkaar afgestemd. Buiten het gemeentelijk opdrachtgeverschap hebben de bestuurders, naar hun mening, onvoldoende invloed op het gevoerde beleid. Dit gevoel speelt temeer daar tekorten van de MTB wel opgevangen worden door diezelfde gemeenten. Inherent aan de gekozen NV structuur is dat de strategie van de onderneming in beginsel een aangelegenheid is van het bestuur van de NV (de directie). In de statuten van MTB is nader gespecificeerd over welke beleidsaangelegenheden de aandeelhouders hun goedkeuring moeten geven. De AVA handelt in het belang van de aandeelhouders van de MTB NV als onderneming. Zolang de directie binnen de wettelijke en statutaire grenzen blijft hoeft zij in formeel opzicht van niemand instructies te aanvaarden. De Raad van Commissarissen (RvC) van MTB dient in het belang van de onderneming te acteren. De RvC houdt tevens toezicht op de uitvoering door de directie van het door de aandeelhouders vastgestelde beleid. Twee leden binnen de RvC zijn benoemd op voordracht van de gemeenten.

Naast MTB zijn nog een aantal organisaties actief in het werkveld:

ProLabor BV is een projecten-organisatie die projecten ontwikkelt en uitvoert op basis van de vraag van een werkgever. Werkzoekenden kunnen hier worden geplaatst en begeleid, mede op basis van social return. ProLabor is een dochter van MTB, die (incidenteel) ook van buiten de provinciegrenzen opdrachten aanneemt.

Stichting Phoenix is sinds lange tijd de uitvoeringsorganisatie voor gesubsidieerde arbeid (groeibanen) voor de 6 gemeenten in Maastricht-Heuvelland en werkt nauw samen met de MTB en Podium24. De directievoering ligt via een managementcontract in handen van MTB, maar de stichting is een zelfstandige juridische entiteit. Er wordt gewerkt met en voor mensen die langdurig werkloos zijn. Deze mensen hebben een dienstverband bij de stichting en worden door de stichting gedetacheerd bij inlenende organisaties. Het bestuur van stichting Phoenix wordt gevormd door drie portefeuillehouders uit de regio (gemeente Valkenburg aan de Geul, gemeente Eijsden-Margraten (namens Pentasz) en gemeente Maastricht).

Annex BV verricht re-integratiediensten (Diagnostiek en de Work First aanpak) voor de zes gemeenten in Maastricht-Heuvelland. Zij stelt een “praktijk diagnose” door kandidaten voor een bepaalde tijd met behoud van uitkering in een leer-werkomgeving te plaatsen. Fysiek worden deze kandidaten voor maximaal 13 weken geplaatst in het Transferium Werk en Bijstand. De werkplekken waar mensen actief zijn bevinden zich voor een deel bij werkgevers (w.o. werkplekken in de openbare ruimte en bij overige opdrachtgevers buiten, Kringloop, academisch ziekenhuis Maastricht, het dierenpension en Envida) in de regio. De overige werkplekken worden vormgegeven in één van de hallen van MTB. De directievoering ligt in handen van de MTB. De aansturing van de directie gebeurt door de gemeenten via de ‘Stichting re-integratie inbesteding Maastricht-Mergelland’. Deze stichting is 100% aandeelhouder van Annex BV en wordt bestuurd door dezelfde portefeuillehouders die ook stichting Phoenix besturen. MTB heeft 100% winstcertificaten van Annex BV. Annex BV is in 2010 in opdracht van de gemeenten in de regio Maastricht-Heuvelland in het leven geroepen. Dit om na afloop van de maximale contractperiode na eerdere aanbesteding en gunning aan MTB de continuïteit van het Transferium te waarborgen en via een quasi in house constructie meer werk en daarmee meer omzet bij MTB weg te zetten. Het betreft dus een voortzetting van de opdracht die in 2005 al via aanbesteding aan MTB gegund was.

2.2 Eerder bestuurlijk vastgestelde uitgangspunten op een rij

De regio Maastricht-Heuvelland heeft gezamenlijk in een eerder stadium de principiële keuze gemaakt om de drie decentralisaties (3D's: Participatiewet, Jeugd en Wmo) integraal te benaderen. Vervolgens heeft iedere gemeente de vrijheid om in de uitvoering van deze decentralisaties daar een eigen vorm aan te geven.

In het voorjaar van 2014 hebben de colleges van de gemeenten in Maastricht-Heuvelland het principebesluit genomen om één Uitvoeringsorganisatie Sociale Dienst Maastricht-Heuvelland te realiseren. In dat kader is opdracht gegeven voor het maken van een bedrijfsplan. Eind maart 2015 wordt definitief besloten of de Uitvoeringsorganisatie Sociale Dienst Maastricht-Heuvelland wordt gevormd.

De Participatiewet die met ingang van 1 januari 2015 wordt ingevoerd gaat er vanuit dat mensen werken naar vermogen en dat zij er alles aan doen om zo snel mogelijk zelfredzaam te zijn en algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden en behouden.

Begin 2014 is het Beleidskader Participatiewet Maastricht-Heuvelland aangenomen en daarin zijn de volgende uitgangspunten vastgesteld:

- ¥ Maastricht-Heuvelland werkt naar vermogen
- ¥ Eigen verantwoordelijkheid staat centraal en voorop, waarbij aansluiting wordt gezocht bij het reguliere proces van de ((eu)regionale) arbeidsmarkt
- ¥ Het pad van de aanvrager loopt altijd langs de volgende route:
 - o diagnose-plaatsing-ontwikkeling

NIJKERKEN INTERIM MANAGEMENT & ADVIES

- ¥ Bij de plaatsing kan -binnen de budgettaire kaders- gebruik worden gemaakt van één of meer van de volgende vormen van werk:
 - o regulier werk
 - o gesubsidieerd werk
 - o werken met behoud van uitkering
 - o tegenprestatie
 - o beschut werk
 - o dagbesteding
- ¥ Instroom beperken en uitstroom bevorderen
- ¥ Eén werkgeversbenadering voor de (eu)regionale arbeidsmarkt
- ¥ Eén samenhangende aanpak binnen het sociale domein
- ¥ Scholing/training
- ¥ Koppeling Wmo, beheer openbare ruimte, (jeugd)zorg en onderwijs alsmede koppeling kernen/wijkaanpak

In de gezamenlijke visie van de regio Maastricht-Heuvelland gaan burgers die een beroep doen op ondersteuning werken naar vermogen en doen zij dat bij voorkeur bij werkgevers in **reguliere** banen: "Maastricht-Heuvelland werkt naar vermogen." Economische onafhankelijkheid is hierbij het primaire doel. Wanneer dat niet lukt en/of regulier werk nog niet tot de mogelijkheden behoort, werken mensen naar vermogen in andere vormen van werk. Het gaat dan om gesubsidieerd werk (dat vooral ook bij reguliere werkgevers wordt ingevuld), werken met behoud van uitkering, tegenprestatie, eventueel beschut werk of (arbeidsmatige) dagbesteding. Zij doen dat in de wijken en kernen van de regio Maastricht-Heuvelland in het beheer van de openbare ruimte (grijs/groen), maar ook bij maatschappelijke organisaties en verenigingen etc. (overige kleuren). Op die manier worden zij in staat gesteld om ervaring op te doen en zich verder te ontwikkelen. Ook kan op deze manier een koppeling gemaakt worden met andere beleidsvelden (zoals de Wmo). Dit soort initiatieven dragen bij aan burgerkracht.

In december 2014 zijn het beleidsplan, de verordeningen en de uitvoeringsbesluiten Participatiewet die zijn gebaseerd op het beleidskader, ter besluitvorming voorgelegd aan de Raden c.q. het AB Pentasz en vastgesteld.

3. Beelden en beschouwing van de betrokken partijen regio Maastricht-Heuvelland in relatie tot de uitvoering van de Participatiewet

In navolging op de overeengekomen aanpak om tot een gedragen advies te komen is tijdens de eerste fase van de opdracht een aantal gesprekken gevoerd met de bestuurders van de gemeenten en de directie van MTB. De gesprekken zijn in een prettige, open en constructieve sfeer verlopen. Het is van belang te vermelden dat de factor tijd een rol speelt in het doorontwikkelen van de inzichten van de bestuurders. In een kort tijdsbestek is in een aantal dossiers die mede van invloed zijn op de gewenste toekomstige uitvoering van de Participatiewet in de regio duidelijkheid ontstaan, die maken dat inzichten bijgesteld worden. De individuele gesprekken hebben plaatsgevonden in de periode tussen eind september 2014 en eind oktober 2014 en dienden ter voorbereiding van de bestuurdersbijeenkomst die op 20 november 2014 heeft plaatsgevonden.

3.1 Gemeenten Maastricht-Heuvelland onderling

Drie van de zes bestuurders zijn na de verkiezingen van maart 2014 nieuw in het dossier van de Participatiewet. De gevoerde gesprekken geven een goed en redelijk consistent beeld van hoe de gemeenten de toekomstige uitvoering van de Participatiewet zien. Er zijn overeenkomsten in de beelden tussen de gemeenten, er zijn echter ook verschillen waarneembaar. Er is op het moment van de gesprekken dus nog geen sprake van een eenduidige "stip op de horizon" hoe in de toekomst de uitvoering van de Participatiewet in de regio Maastricht-Heuvelland eruit zou moeten zien. Alle bestuurders spreken de wens uit dat in de toekomst (jaar 2020) alle burgers zichtbaar een bijdrage leveren naar vermogen. Men heeft oog voor de doelgroep die onder de Participatiewet valt en wil de uitvoering zo simpel mogelijk organiseren om de kosten zo laag mogelijk te houden.

Ook de recente ontwikkelingen in de regio Parkstad m.b.t. de toekomst van WOZL zijn van invloed op de houding en standpunten van de gemeenten Vaals, Gulpen-Wittem en Valkenburg aan de Geul. Waar deze drie gemeenten eerder nog hun huidige Wsw populatie wilden overbrengen naar de regio Maastricht-Heuvelland (1 arbeidsmarktregio in het kader van de Participatiewet), wordt deze stap nu door iedere gemeente individueel heroverwogen mede naar aanleiding van het rapport "Iroko: Samen verder bouwen; Scenario's voor de uitvoering van beschut werken en detachering Wsw in de regio Parkstad". De uitkomsten van dit rapport maken het namelijk mogelijk voor de drie gemeenten om hun huidige Wsw populatie in ieder geval voor de komende periode bij WOZL te laten. Hiermee is er op korte termijn voor deze gemeenten geen urgentie meer om een alternatief voor deze groep te organiseren. Dit laat onverlet dat G2V nog steeds koerst op een integrale aanpak van de doelgroep van de Participatiewet.

3.2 Gemeenten in relatie tot MTB

Tijdens de gesprekken met de gemeentebestuurders is ook gesproken over de ervaringen met de huidige organisatie van de uitvoering van Wsw (in casu de MTB). Ook hier is een licht uiteenlopend beeld tussen de gemeenten waarneembaar. Dit heeft voornamelijk te maken met de in het verleden gekozen juridische vorm, de aansturing van het bedrijf en de werking hiervan in de dagelijkse praktijk. Met name de drie gemeenten Vaals, Valkenburg aan de Geul en Gulpen-Wittem hebben door hun ervaringen vanuit het recente verleden in Parkstad met Licom NV aangegeven de toekomstige uitvoering van de Participatiewet niet neer te willen leggen bij de huidige MTB NV zolang de juridische constructie niet is aangepast. De huidige aandeelhoudende gemeenten (E2M) hebben deels ook licht uiteenlopende ervaringen. De gemeente Maastricht ervaart, bij monde van de portefeuillehouder, dat de NV constructie de gemeente te veel op afstand zet. De portefeuillehouder van de gemeente Meerssen deelt deze ervaring niet. De MTB heeft een separate BV (Meerssen BV) geschapen, specifiek voor de investering voor o.a. groen onderhoud in de gemeente, om hiermee meer omzet te genereren bij MTB. De portefeuillehouder van de gemeente Eijsden-Margraten zit in deze op dezelfde lijn als de gemeente Maastricht.

3.3 MTB NV in relatie tot gemeenten

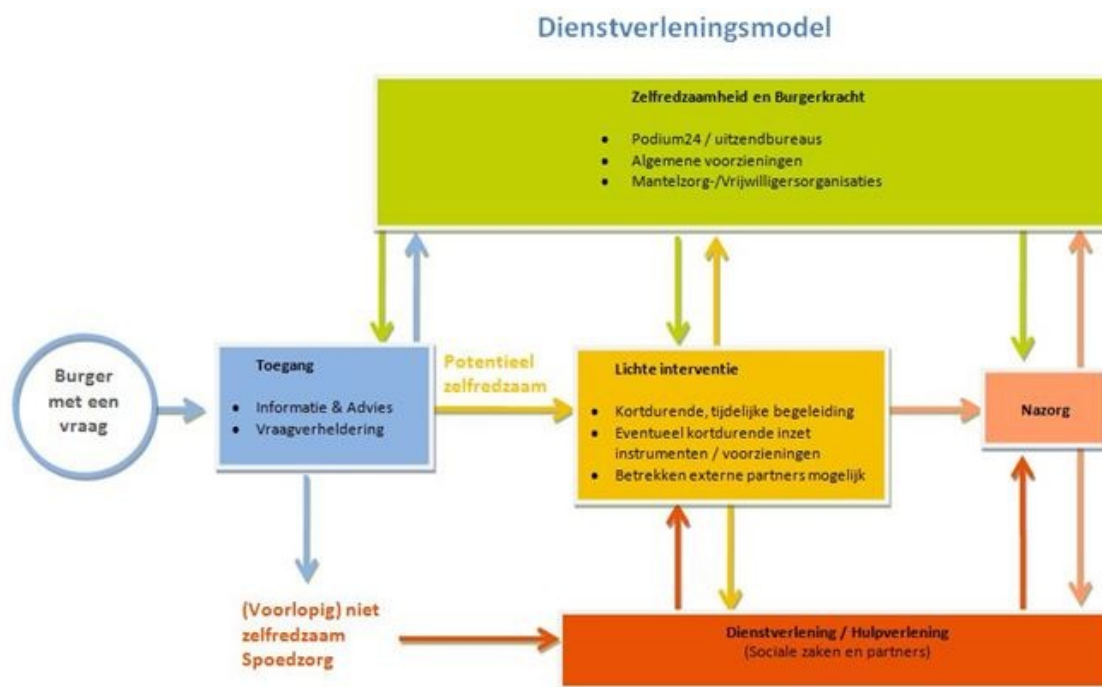
De directie van MTB NV geeft aan dat hoewel MTB officieel een NV is, er in de praktijk eigenlijk meer sprake is van een GR. De directie is, in tegenstelling tot het gevoel van een aantal gemeenten, van mening dat de gemeenten op dit moment al het beleid en de kaders op het gebied van de Wsw, de arbeidsmarkt en de re-integratie bepalen en dus maximaal hun invloed kunnen aanwenden. MTB NV voert dit beleid (Wsw, verdiepende diagnostiek en re-integratie) voor voornamelijk gemeentelijke doelgroepen samen met de organisaties Phoenix en Annex uit. De directie van MTB NV heeft structureel overleg met de beleidsambtenaren van de gemeenten E2M, er is echter geen structureel overleg op directieniveau tussen beide uitvoeringsorganisaties MTB en Sociale Zaken Maastricht. Er is wel met enige regelmaat overleg tussen de directie van MTB en de directie van Pentasz. Gelet op de toekomstige ontwikkelingen in het sociale domein heeft de directie van MTB NV in samenspraak met de Raad van Commissarissen een concept Position Paper opgesteld. Hierin beschrijft MTB welke rol zij in de toekomst voor zichzelf ziet vanuit hun kennis, ervaring en infrastructuur opgebouwd in de afgelopen 60 jaar. De directie geeft aan dat de inhoud van het concept Position Paper het uitgangspunt is om het gesprek met de gemeenten aan te gaan over de toekomstige uitvoering van de Participatiewet.

3.4 De uitkomsten van de startbijeenkomst

Het doel van de startbijeenkomst op 20 november 2014 was om alle betrokken partijen³ aan tafel te hebben en een open discussie te voeren over de gewenste uitvoering van de Participatiewet. Natuurlijk met in achtneming van de eerder genomen besluiten en beleidsuitgangspunten. In dit rapport wordt de kern⁴ van de uitkomst van de bijeenkomst weergegeven.

Gelet op de gewenste eenduidige aanpak en integrale benadering in het Sociaal Domein, geredeneerd vanuit de burger, is het wenselijk de toegang tot het proces in de regio op eenzelfde wijze te organiseren. Sociale Zaken Maastricht heeft een dienstverleningsmodel⁵ ontwikkeld dat heel goed toepasbaar is om het proces van de uitvoering van de Participatiewet, geredeneerd vanuit het perspectief van de burger, weer te geven.

De leidende principes bij de eenduidige aanpak zijn de vier dimensies zoals benoemd in het Beleidskader Participatiewet, te weten: 'inzet burgerkracht', 'eigen kracht versterken', 'actief helpen' en 'regie (deels) overnemen'. De dimensies zijn niet hiërarchisch, maar complementair aan elkaar. Belangrijk is om te vermelden dat de burger regie houdt op zijn leven en dat de gemeente regie houdt op het proces.



³ Gemeente Meerssen was niet in de gelegenheid aanwezig te zijn.

⁴ Deze omschrijving kan niet worden gezien als de volledige schriftelijke verslaglegging van de bijeenkomst.

⁵ Dit dienstverleningsmodel is ontwikkeld voor de toegang van de burger tot zowel Wmo, Jeugdzorg als Participatiewet en is toepasbaar voor alle gemeenten.

Op basis van dit dienstverleningsmodel hebben de deelnemers inhoudelijk een tweetal casus besproken en bediscussieerd. Hoewel de aangereikte casuïstiek nooit een volledig en compleet beeld schetst van de totale doelgroep, iedere burger is vanzelfsprekend uniek en vereist een maatwerk aanpak, heeft deze aanpak, bottom-up vanuit het proces, de bestuurders in staat gesteld zich een helder beeld te vormen bij de complexiteit van de materie en het belang van goed getrainde en opgeleide medewerkers aan de toegang van het proces. Er zijn ook duidelijke uitspraken gedaan ten aanzien van welke van de betrokken partijen aan zet is.

Aan het einde van de bijeenkomst hebben de bestuurders op basis van een uitgebreide discussie aan de hand van de casus een gedeeld beeld gevormd over de volgende uitgangspunten:

- De toegang voor de burger tot de drie D's loopt voor de gemeente Maastricht via Sociale Zaken Maastricht, de gemeente Valkenburg regelt de toegang voor de taken Wmo en Jeugd vanaf 2016 ook via de gemeente Maastricht. De gemeenten Vaals en Gulpen-Wittem werken met een gezamenlijk sociaal team. De toegang tot de Participatiewet verloopt voor deze gemeenten via Pentasz. Pentasz maakt deel uit van het sociale team in deze gemeenten. Gemeente Eijsden-Margraten positioneert een heel duidelijk sociaal team die de toegang tot de drie D's regelt. Ook dit sociaal team heeft een nauwe afstemming met Pentasz.
- Het zittende Wsw bestand van de gemeenten Vaals, Valkenburg aan de Geul en Gulpen-Wittem komt niet over naar de MTB.
- Bestuurders willen de arbeidsmarkt centraal organiseren.
- De rol en taak van de consulent⁶ Werk en Inkomen in het toegangsproces is cruciaal. Bestuurders beschouwen het als een vereiste dat de consulent de burger maximaal faciliteert om op zo kort mogelijke termijn weer zelfredzaam te zijn via regulier werk. Dit vereist de nodige kennis (tweeledig namelijk doelmatig en rechtmatig), kunde en empathie.
- Bij de toegangspoort vindt een eerste algemene quickscan plaats waarmee een beeld wordt gevormd over de zelfredzaamheid van de burger. Deze quickscan wordt uitgevoerd door de consulent Werk en Inkomen die hiertoe de benodigde competenties heeft. Op basis van de uitkomst van deze quickscan wordt duidelijk of iemand doorstroomt naar "zelfredzaamheid en burgerkracht" of dat direct "lichte interventie" dan wel "zwaardere dienstverlening" noodzakelijk is. Pas als sprake is van "lichte interventie" kan de consulent besluiten tot het laten bepalen van het

⁶ Daar waar gesproken wordt over consulent wordt nadrukkelijk ook consulente bedoeld.

arbeidsvermogen⁷ en/of de loonwaarde⁸ van de betreffende burger. Daarvoor worden de instrumenten 'Wegwijzer van Dariuz' en/of 'verdiepende diagnostiek/ Work First' ingezet, tenzij de consultant vanuit zijn professie in de betreffende situatie een andere aanpak meer succesvol acht.

- Er moet een verdere kanteling komen van aanbodgericht (inzetten van vooraf ingekochte instrumenten en trajecten) naar vraaggericht (welk instrument uit de toolbox levert het snelste en beste resultaat (maatwerk om te komen tot snelle uitstroom naar regulier werk).
- Het bepalen van het arbeidsvermogen kan centraal georganiseerd worden, maar wel met regionale dekking. Het bepalen van het arbeidsvermogen hoeft hierbij niet perse binnen de muren van het huidige transferium plaats te vinden, dit vindt bij voorkeur juist plaats bij lokale projecten en bij reguliere werkgevers.
- De termijnen gesteld aan instrumenten zijn maximum termijnen. Dit betekent dat het aanvaarden van regulier werk altijd voor gaat ten opzichte van het uitdienen van trajecten.
- Gemeenten gaan geen eigen (lokale) leer-werkbedrijven organiseren. Er is wel behoefte aan kleinschalige en lokale leer-werkprojecten.
- Bestuurders willen dat burgers werken bij reguliere werkgevers, ook indien het arbeidsvermogen en/of de loonwaarde geen 100% is. E.e.a. houdt wel verband met het absorptievermogen van de arbeidsmarkt. Regulier werkgeverschap (met vaste dienstverbanden voor de doelgroep) voor de Participatiewet voor de MTB is niet aan de orde. De bestuurders zijn kritisch op gearrangeerd⁹ werk. De bestuurders krijgen graag inzicht in de financiële stromen. Wat kost het de gemeenten om de huidige werkplekken bij MTB overeind te houden?
- Reguliere werkgevers moeten zelf de keuze hebben of zij re-integratie begeleiding en job-coaches inhuren dan wel zelf organiseren bij het in dienst nemen van iemand met minder dan 100% loonwaarde.
- Gemeenten zijn regulier werkgever en kunnen vanuit die positie wel regulier werk laten uitvoeren door burgers met minder dan 100% loonwaarde.

Daarnaast is een discussie gevoerd ten aanzien van het onderwerp "beschut werk":

- Eerder is al een bestuurlijk standpunt ingenomen om het nieuwe beschut werk niet op een gelijke wijze te organiseren als de bestaande SW. Er moet wel een alternatief komen; denk daarbij aan vrijwilligerswerk, arbeidsmatige dagbesteding

⁷ Arbeidsvermogen: de mate waarin iemand in staat is te werken.

⁸ Loonwaarde: vastgesteld percentage van het rechtens geldende loon voor de door een persoon, die tot de doelgroep loonkostensubsidie behoort, verrichte arbeid in een functie naar evenredigheid van de arbeidsprestatie in die functie van een gemiddelde werknemer met een soortgelijke opleiding en ervaring, die niet tot de doelgroep loonkostensubsidie behoort.

⁹ Gearrangeerd werk: totale kosten en de benodigde infrastructuur afgezet tegen de opbrengsten van het werk/de opdracht.

en in uitzonderlijke gevallen “werk” bij reguliere werkgevers. Bij het plaatsen bij een reguliere werkgever spreek je altijd over een ‘baan’, hoe beperkt de productiviteit ook is. Er moet een goede financiële onderbouwing komen voor deze alternatieven.

- Het huidige SW bestand neemt met de jaren af. De directie van MTB geeft de bestuurders mee dat indien gekozen wordt voor een sterfhuis constructie dit ten koste gaat van de omzet van MTB. Tijdens de discussie wordt geconcludeerd dat de financiële gevolgen van een eventuele afbouw in kaart gebracht moet worden voordat er een besluit genomen kan worden. Bij het in kaart brengen van de financiële gevolgen moet behoudens de kostenkant ook gekeken worden naar de opbrengsten.

Bij de afsluiting van de bijeenkomst hebben de bestuurders nogmaals uitgesproken eraan te hechten gezamenlijk (zowel met de gemeenten uit de regio als met MTB) op te trekken in dit proces.

4. Analyse, conclusies en aanbevelingen

4.1 De 3 alternatieve scenario's uit de opdracht beschrijving

Het rapport "Het schaakbord van de Participatiewet, oktober 2014" van bureau Berenschot geeft een overzicht van de verschillende gemeentelijke strategieën en opstellingen op het schaakbord van de Participatiewet. Het beschrijft de afwegingen die verschillende gemeenten in aanloop naar de invoering van de Participatiewet hebben gemaakt en het geeft een overzicht van mogelijke juridische samenwerkingsvormen. Uiteindelijk staat iedere gemeente voor dezelfde keuzes, maar duidelijk is ook dat er geen rode draad te herkennen is in de lokale en regionale inrichtingskeuzes. Uit de deskresearch en de bezoeken aan de gemeenten Den Bosch en Tilburg blijkt dat de keuzes die de gemeente Tilburg heeft gemaakt het meeste aansluiten bij de uitspraken en standpunten van de bestuurders in de regio Maastricht-Heuvelland.

De gemeente Den Bosch heeft er nadrukkelijk voor gekozen om de drie decentralisaties niet integraal maar, per decentralisatie te benaderen en te organiseren. In relatie tot de uitvoering van de Participatiewet heeft de gemeente Den Bosch er voor gekozen om de gemeentelijke afdeling Arbeidsmarkt en Sociale Zaken samen te voegen met de uitvoerende organisatie van het bestaande SW bedrijf. De kerntaken van de nieuwe gemeentelijke organisatie omvatten naast het verzorgen van Werk en Inkomen ook het zijn van een Werk- en Ontwikkelingsbedrijf. De totale organisatie maakt onderdeel uit van de gemeente Den Bosch.

De gemeente Tilburg benadert de drie decentralisaties in de toegang en uitvoering wel integraal. Om meer mensen te activeren naar de reguliere arbeidsmarkt (zoveel als mogelijk) is de ondersteuning van de gemeente Tilburg complementair aan de eigen kracht van de burger en zoveel als mogelijk gericht op de vraag van de werkgevers. De gemeente Tilburg geeft daarbij meer mandaat aan de professional om, samen met de burger, de kortste weg naar werk te vinden. De toegang tot de Participatiewet is via één "poort" georganiseerd binnen de gemeentelijke organisatie. De uitvoering van de eventuele begeleiding van burgers die niet zelf redzaam en snel bemiddelbaar zijn naar werk, wordt neergelegd bij een publieke partij (bestaande SW organisatie) en een private partij. De activiteiten van deze partijen zijn erop gericht om werkzoekenden zo goed als mogelijk voor te bereiden op een actieve en duurzame inzet op de reguliere arbeidsmarkt. Deze activiteiten vinden zo veel als mogelijk plaats op de werkvloer van het bedrijfsleven zelf. Er is inmiddels op ambtelijk niveau een goed contact met korte lijnen waardoor het mogelijk is informatie uit te wisselen en van elkaar te leren. De uitgangspositie van de gemeente Tilburg is echter niet volledig vergelijkbaar met de situatie in Maastricht-Heuvelland. De gemeente Tilburg heeft bijvoorbeeld de opdracht voor het uitvoeren van de bestaande regeling sociale werkvoorziening in het verleden neergelegd bij een Gemeenschappelijke Regeling. Het betreffende SW bedrijf kent dus een andere juridische structuur dan de MTB. Dit betekent dat de stappen die de gemeente Tilburg zet om te komen tot de nieuwe gewenste uitvoering niet één op één als format overgenomen kunnen worden.

4.1.1. Wie wordt verantwoordelijk voor welke taak bij de uitvoering van de Participatiewet?

In essentie¹⁰ kunnen er twee hoofdvormen geduid worden voor de organisatie van taken van de Participatiewet. Alle taken bij één organisatie, of splitsing van de taken in twee organisaties. Één organisatie gericht op mensen met een kleinere afstand tot de arbeidsmarkt en één organisatie gericht op mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt.

Bij de keuze voor één organisatie ligt het voor de hand deze verantwoordelijk te laten zijn voor alle taken die bij de uitvoering van de Participatiewet horen, inclusief de uitvoering van de huidige SW regeling. Het voordeel van de samenvoeging van taken is dat het meestal leidt tot zo min mogelijk overdrachtsmomenten. Het voorkomt dat één taak op meerdere plekken wordt georganiseerd. Binnen deze hoofdvorm kan dan nog de keuze gemaakt worden om die ene uitvoeringsorganisatie op afstand te plaatsen (dus geïntegreerd in het bestaande SW bedrijf), dan wel te positioneren als onderdeel van de gemeentelijke organisatie.

Bij de keuze om de taken te splitsen en uit te laten voeren door twee organisaties is de doelgroep (mensen met een kleine en grotere afstand tot de arbeidsmarkt) leidend voor de uitvoering van de taak. De redenatie hierachter is dat verschillende doelgroepen een verschillende aanpak vragen. Ook bij deze keuze zijn er verschillende varianten mogelijk waar je welke taken in het proces belegt en waar dus de overdrachtsmomenten zitten.

Het uitgangspunt van de portefeuillehouders in Maastricht-Heuvelland is het bieden van een integrale, kwalitatief goede en eenvoudige dienstverlening op het gebied van re-integratie. In de opdracht wordt gevraagd hiertoe drie scenario's uit te werken. Aanvullend werd een zogenoemde laterale aanpak gewenst. Om hieraan tegemoet te komen is het gewenste toekomstige proces benaderd vanuit de optiek van de burger met een hulpvraag. Tijdens de startbijeenkomst is met alle betrokken partijen, maar los van bestaande organisaties en processen, uitgebreid gediscussieerd over de gewenste uitvoering van de Participatiewet in Maastricht-Heuvelland. De uitkomst van de bijeenkomst is een gedeeld beeld over de wijze van uitvoering van de Participatiewet.

Nu duidelijk is hoe de portefeuillehouders invulling willen geven aan de uitvoering van de Participatiewet, moet een keuze gemaakt worden waar de werktaken neergelegd worden.

Consequentie van de eerdere keuze de drie decentralisaties in Maastricht-Heuvelland integraal te benaderen en te organiseren betekent op korte termijn een uitbreiding van het takenpakket en daarmee ook een uitbreiding qua personeel van het organisatieonderdeel Sociale Zaken van de gemeente Maastricht. Sociale Zaken Maastricht is met ingang van 1 januari 2015 verantwoordelijk voor de toegang tot zowel de Participatiewet, Wmo, Jeugd en

¹⁰ Berenschot: "Het schaakbord van de Participatiewet"

NIJKERKEN INTERIM MANAGEMENT & ADVIES

Onderwijs. De transformatie van het huidige 'verzorgingsstelsel' naar een 'participatiestelsel' vergt veranderingen in werkwijzen, verhoudingen en de cultuur binnen de organisatie. Deze omslag kost de organisatie tijd en energie. Daarnaast wordt op dit moment in de regio gewerkt aan een bedrijfsplan om te komen tot één Uitvoeringsorganisatie Sociale Dienst Maastricht-Heuvelland.

Door de eerder gemaakte keuze de drie decentralisaties integraal te benaderen en te organiseren ligt het niet meer voor de hand alle taken vanuit de Participatiewet onder te brengen bij de huidige MTB. Die keuze zou niet aansluiten bij het eerdere besluit de toegang tot de drie decentralisaties met ingang van 1 januari 2015 onder te brengen bij het onderdeel Sociale Zaken gemeente Maastricht. Daarnaast is MTB een uitvoeringsorganisatie die in het verleden meer op afstand van de gemeenten geplaatst is. De gemeenten willen met de komst van de decentralisaties juist meer de regie voeren op alle processen.

Zowel de Sociale Zaken Maastricht, Valkenburg aan de Geul, Pentasz en de MTB hebben vanuit het verleden veel kennis en ervaring met de verschillende doelgroepen opgedaan. Juist het met elkaar verbinden van deze kennis en ervaring levert een meerwaarde op in het bereiken van het doel om zoveel mogelijk mensen aan het werk te krijgen tegen zo laag mogelijke kosten.

Gelet op bovenstaande overwegingen wordt geadviseerd de taken van de Participatiewet niet te beleggen bij één organisatie, maar juist te beleggen bij twee organisaties. Om voor de burger een kwalitatief goede dienstverlening te waarborgen is het van de belang goede afspraken te maken over de overdrachtsmomenten in het ketenproces.

Zoals al eerder beschreven wordt op dit moment in de regio gewerkt aan een bedrijfsplan om te komen tot één Uitvoeringsorganisatie Sociale Dienst Maastricht-Heuvelland. Afhankelijk van de definitieve besluitvorming hierover wordt geadviseerd de verantwoordelijkheid van de uitvoering van deze taken van de Participatiewet vooralsnog neer te leggen bij de bestaande sociale diensten in de regio.

Hiermee vallen de gevraagde scenario's 1 (alle taken bij de sociale dienst Maastricht eventueel opgaand in een Sociale Dienst Maastricht-Heuvelland indien hiertoe wordt besloten) en 2 (alle taken bij MTB) uit de opdrachtbeschrijving af. Beide scenario's gaan er immers primair vanuit dat alle taken van de Participatiewet belegd worden bij één organisatie.

In de opdrachtbeschrijving wordt als derde scenario genoemd het onderbrengen van alle taken bij een afzonderlijke organisatie. Zoals eerder aangegeven is bij de bespreking van de opdracht ook nadrukkelijk de wens geuit het vraagstuk op een laterale wijze te benaderen en is het creëren van draagvlak bij alle betrokken partijen als belangrijke randvoorwaarde meegegeven. De uitvoering van de Participatiewet kan alleen maar succesvol zijn als

betrokken partijen intensief met elkaar samenwerken zodat er als het ware een vloeiend ketenproces ontstaat waarbij partijen elkaar aanvullen en niet beconcurreren. Om aan de vooraf gestelde voorwaarden invulling te geven is in de uitvoering van de opdracht ervoor gekozen het toekomstige proces te benaderen vanuit het perspectief van de burger. De uitkomst van deze benadering wordt in dit advies beschouwd als het genoemde derde scenario. Alhoewel niet geadviseerd wordt de taken van de Participatiewet neer te leggen bij een afzonderlijke organisatie, biedt dit scenario wel de mogelijkheid de huidige taken en werkwijzen van beide uitvoeringsorganisaties tegen het licht te houden, het proces verder te optimaliseren en vervolgens af te zetten tegen het ultieme doel om zoveel mogelijk mensen aan het werk te krijgen tegen zo laag mogelijke kosten.

Op basis van alle informatie die beschikbaar is gekomen in de afgelopen periode kom ik tot de navolgende schets van het gewenste proces (de stip op de horizon), adviezen en aanbevelingen.

4.2 De uitvoering van de Participatiewet in de regio Maastricht-Heuvelland; het gewenste proces

De gemeenten in de regio Maastricht-Heuvelland hebben er bewust voor gekozen de drie decentralisaties integraal te benaderen, te organiseren en uit te voeren. In 2015 worden de drie decentralisaties nog als aparte kolommen uitgevoerd, de werkwijze in iedere procesfase is echter wel gelijk. Het doel dat de regio hiermee wil bereiken is dat de burger zich maar bij 1 loket (organisatie hiervan kan per gemeente verschillen) hoeft te melden en dat de betreffende consulent en dus de gemeenten de regie kan voeren op het totale proces.

De toegang voor burgers tot de Participatiewet loopt via een consulent Werk en Inkomen. De consulent heeft de opdracht om een strenge poortwachter te zijn die vooral uitgaat van de eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid van de burger, waarbij het bereiken van economische onafhankelijkheid voorop staat. Als de burger zich bij de gemeente meldt, dan wordt hij/zij geconfronteerd met werk. Tegelijkertijd moet de consulent zo laagdrempelig mogelijk zijn voor mensen die, veelal ten gevolge van een samenloop van problemen en beperkingen, ontegenzeggelijk zijn aangewezen op enige vorm van ondersteuning. De consulent Werk en Inkomen voert vanuit zijn professie een quickscan uit waarmee langs de verschillende leefgebieden een eerste beeld wordt gevormd over de mate van zelfredzaamheid van de burger. Gelijktijdig wordt ook het recht op uitkering vastgesteld, wordt informatie verstrekt over de rechten en plichten en vervult de consulent als casemanager de eerste basis re-integratietaken daar waar het gaat om het voeren van gesprekken met de burger. Met deze werkwijze wordt voorkomen dat iedere burger die zich meldt als het ware 'naar binnen wordt gezogen (het systeem in)' en direct een relatief kostbaar traject van 13 weken moet doorlopen in het huidige Transferium Werk en Bijstand. Daar waar de consulent Werk en Inkomen samen met de burger tot de conclusie komt dat volledige zelfredzaamheid (80%-100%) niet op korte termijn haalbaar is (gemiddelde zoekperiode van 4 weken) en de inzet van lichte interventie (korte tijdelijke begeleiding;

eventueel kortdurende inzet van instrumenten zoals dieper gaande diagnostiek) dan wel dat zwaardere dienstverlening/hulpverlening noodzakelijk is, wordt onder regie van de consulent de vraag voor re-integratie en begeleiding doorgeleid in het keten-proces waarbij gebruik gemaakt wordt van de beschikbare instrumenten. Deze aanpak vergt een uitbreiding van de rol van de consulent Werk en Inkomen. De consulent moet niet alleen weten welke instrumenten hij tot zijn beschikking heeft (aanbod zijde), hij moet daarnaast ook samen met de burger bekijken welk instrument het meest geschikt is en maximaal bijdraagt aan de ontwikkeling van de burger tot zelfredzaamheid (vraag zijde). Deze werkwijze vraagt een aanpak waarbij op innovatieve wijze in de dagelijkse praktijk onderzocht moet worden of het vooraf definiëren van beleid waarbij vastgelegd wordt welke instrumenten verplicht ingezet moeten worden inderdaad bijdraagt aan het maximaal bereiken van de doelstelling 'het maximaal inzetten van het arbeidspotentieel in de regio in relatie tot de beperkte beschikbare budgetten'.

4.3 De toekomstige rol in de uitvoering van de Participatiewet voor Podium 24, MTB NV, Annex BV, Stichting Phoenix en ProLabor BV

4.3.1 Werkgeversbenadering

Het gezamenlijke doel van de betrokken partijen is alle burgers zoveel als mogelijk bij reguliere werkgevers te laten werken naar vermogen. Het belang van een eenduidige werkgeversbenadering blijft dus ook bij de toekomstige uitvoering van de Participatiewet onverminderd van kracht. Het blijft daarnaast een enorme uitdaging werkgevers uit de regio, zowel klein als groot, te binden aan de doelgroep van de Participatiewet. Hiertoe is met Podium24 (het regionale Werkgevers Service Punt) in de afgelopen periode een goede start gemaakt. Podium24 is een netwerkorganisatie waarin publieke en private partijen (Sociale diensten, MTB en Vebevo) intensief met elkaar samenwerken. Om het gezamenlijke doel te bereiken en nog meer werkgevers te binden is het van belang dat Podium24 nog meer inzet op het intensiveren van publiek/private samenwerkingen. Door de gekozen netwerkorganisatie heeft Podium24 naast de contacten met de werkgevers uit de regio ook toegang tot de systemen waarin de werkzoekenden geregistreerd staan. Door deze succesvolle aanpak (met in het bijzonder aandacht voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt) kan Podium24 ook voor de uitvoering van de Participatiewet fungeren als de 'smeerolie' tussen de keten-partners in het keten-proces. Podium24 blijft hiermee het gezicht in de regio als het gaat om de gezamenlijke werkgeversbenadering. Om te voorkomen dat er onderlinge concurrentie ontstaat richting werkgevers voor het plaatsen van mensen uit de participatiedoelgroep is het goed dat alle werkgeverscontacten voor alle vormen van werk vanuit de keten-partners gebundeld worden in Podium24. Podium24 is een eigen "merknaam" met een eigen productlijn en dienstverlening. Hierdoor is Podium24 niet direct te koppelen aan een van de partners. Dit geeft ruimte om als intermediair tussen vraag en aanbod te fungeren. Om te voorkomen dat er een nieuwe eigenstandige en statische organisatie wordt 'opgetuigd' wordt geadviseerd Podium24 hiërarchisch als onderdeel van het organisatieonderdeel Sociale Zaken gemeente Maastricht gepositioneerd te laten.

4.3.2 MTB

De portefeuillehouders hebben tijdens de startbijeenkomst duidelijke standpunten ingenomen ten aanzien van de uitvoering van de Participatiewet. Deze standpunten zijn vanzelfsprekend samen met de uitgangspunten van de nieuwe wet van invloed op de toekomstige rol en kerntaak van MTB nieuwe stijl.

- Er komt geen nieuwe instroom van SW-medewerkers. MTB blijft wel de uitvoerder van de huidige Wet Sociale Werkvoorziening voor de E2M gemeenten en duurzaam werkgever voor deze zittende doelgroep.
- Gelet op de slinkende budgetten is er een noodzaak tot verdere bezuinigingen en aandacht voor mogelijke omzetgroei om te voorkomen dat er grote tekorten ontstaan die door de E2M gemeenten moeten worden bijgepast.
- Het beleid van de gemeenten is erop gericht burgers zo duurzaam mogelijk aansluiting te geven op de reguliere arbeidsmarkt. Er is in de toekomst dus geen rol meer voor MTB als duurzaam¹¹ werkgever voor de doelgroep van de Participatiewet.

Geconcludeerd kan worden dat de kerntaak van 'MTB nieuwe stijl' wordt, het zijn van een leerwerkbedrijf en begeleidingsorganisatie. Het betreft hier dan de fysieke werk re-integratietrajecten voor burgers die niet op korte termijn zelfredzaam zijn en op eigen kracht de arbeidsmarkt kunnen benaderen en betreden. De trajecten moeten er altijd op gericht zijn de burger weer zo snel mogelijk zelfredzaam te laten zijn. Het gaat dus altijd om tijdelijke trajecten en voorzieningen die bij voorkeur georganiseerd worden bij reguliere werkgevers. Uit de praktijk blijkt dat werkgevers doorgaans niet vanzelf kiezen voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Ontzorging van werkgevers door het aanbieden van tijdelijk werkgeverschap, loonkostensubsidie etc. blijft daarom noodzakelijk.

Daarnaast blijft MTB de uitvoerder en duurzaam werkgever van de huidige Wet Sociale Werkvoorziening voor de gemeenten Maastricht, Eijsden-Margraten en Meerssen. Deze kerntaak zal op den duur echter verdwijnen. De expertise van MTB en de infrastructuur van de huidige beschutte werkplekken kan worden benut om samen met zorgaanbieders een product arbeidsmatige dagbesteding vorm te geven voor de doelgroep uit de Participatiewet.

MTB begeeft zich ook als ondernemer op de markt. Door het binnenhalen van opdrachten creëert MTB werk en door de inzet van doelgroepen (gesubsidieerde arbeid) op dit werk kan dit een positief effect hebben op het begrotingsresultaat. In feite gaat het hier om werkzaamheden die ook door marktpartijen uitgevoerd kunnen worden. De Participatiewet heeft juist als doel om zoveel als mogelijk mensen op de reguliere (niet gesubsidieerde) arbeidsmarkt in te schakelen. Wil dit doel bereikt worden dan zullen de reguliere werkgevers hun verantwoordelijkheid moeten nemen om mensen met een beperkte loonwaarde in hun

¹¹ Duurzaam werkgever: werkgever met dienstverbanden voor onbepaalde tijd voor de doelgroep.

reguliere arbeidsproces op te nemen. Zodra het absorptievermogen van de reguliere arbeidsmarkt toeneemt zal deze huidige taak van de MTB dus af moeten nemen.

4.3.3 De overige partijen op het schaakbord: Annex BV, Stichting Phoenix en ProLabor BV

De partijen Annex BV en Stichting Phoenix zijn gelieerd aan MTB, terwijl ProLabor BV een dochter is van MTB. Het zijn aparte entiteiten die in het verleden ontstaan zijn in relatie tot de toen geldende wetgeving en vóór de komst van de Participatiewet.

Stichting Phoenix werkt met en voor mensen die langdurig werkloos zijn. De stichting detachert mensen bij inlenende organisaties. Podium24 heeft en onderhoud de contacten met werkgevers in de regio. In de huidige situatie kunnen Podium24 en Stichting Phoenix elkaars concurrent zijn in de zoektocht naar werkgevers. Eerder is al geadviseerd om alle werkgeverscontacten voor alle soorten werk te bundelen in Podium24. Hiermee vervalt de taak voor Stichting Phoenix om werkplekken te zoeken bij werkgevers.

Om de dienstverlening richting de burgers verder te vereenvoudigen en de overdrachtsmomenten tussen de verschillende partijen tot een minimum te beperken wordt aanvullend hierop geadviseerd de taak van detachering over te hevelen naar Podium24. Aangezien het uitgangspunt is dat de gemeenten niet als werkgever (voorkomen van aangaan dienstverbanden met ambtenarenstatus) van de doelgroep van de Participatiewet gaan fungeren kan dit consequenties hebben voor de governance van Podium24. Voor deze specifieke detacheringstaak kan het oprichten van een 'overheids' stichting hiertoe een oplossing bieden.

Annex BV biedt re-integratietrajecten voor burgers die niet op korte termijn zelfredzaam zijn en op eigen kracht de arbeidsmarkt kunnen benaderen en betreden. De huidige activiteiten van Annex BV passen bij de kerntaak van 'MTB nieuwe stijl'. Hier ligt het dus voor de hand om Annex BV juridisch en organisatorisch onder te brengen bij 'MTB nieuwe stijl'. Geadviseerd wordt de huidige werkwijze binnen het Transferium Werk en Bijstand verder door te ontwikkelen, waarbij de aandacht vooral uit moet gaan naar het aanbieden van leerwerkplekken bij reguliere werkgevers. De Work First aanpak die de gemeenten via Annex BV sinds lange tijd toepassen, biedt hiervoor een goede basis.

Om bovengenoemde adviezen ten aanzien van het verplaatsen en doorontwikkelen van taken verantwoord te kunnen uitvoeren moet er een diepere inblik komen in de huidige activiteiten, de toekomstige activiteiten, eventuele contractuele verplichtingen en geldstromen. Ook de huidige activiteiten van ProLabor BV moeten in deze diepere inblik in relatie tot het geschetste keten-proces worden geanalyseerd. De financieel onderbouwde uitkomsten hiervan moeten worden afgezet tegen de uitgesproken standpunten van de bestuurders over de kerntaken in het proces van de uitvoering van de Participatiewet. Daarbij moet ook het verschil in werkgebied (3 versus 6 gemeenten) worden meegenomen.

4.4 Conclusies en aanbevelingen

Om te komen tot een proces dat tot de gewenste gedragsverandering leidt, gericht op het naar buiten plaatsen van mensen en het leveren van een eenduidige dienstverlening in de regio is voor dit project de aanpak gekozen om het proces te benaderen vanuit de burger met een (hulp)vraag en niet vanuit de bestaande organisaties en werkprocessen. Nu duidelijk is hoe dit proces er op hoofdlijnen uit moet zien, moet er een vertaalslag gemaakt worden naar de bestaande organisaties. Er is in de aanloop naar de Participatiewet (met als voorloper de Wet Werken naar Vermogen) al veel ervaring opgedaan om de cultuuromslag van “binnen naar buiten” vorm te geven. Er is veel kennis, expertise en ervaring in de regio opgedaan en beschikbaar. De kunst is om de juiste mensen aan elkaar te verbinden waarmee die kennis, expertise en ervaring gebundeld kan worden.

Ondanks de wens van de portefeuillehouders van de E2M gemeenten om op korte termijn te komen tot een aanpassing van de governance van de MTB NV wordt, gelet op al het voorgaande, geadviseerd tijdens de transitie periode de huidige governance voorlopig¹² in stand te houden. Dit om te voorkomen dat het spreekwoordelijke kind met het badwater wordt weggegooid. Wel zal er op korte termijn middels een due diligence onderzoek gekeken moeten worden naar alle bedrijfsonderdelen van MTB en wat de consequenties zijn van het afbouwen van activiteiten, dan wel het vervreemden van activiteiten naar de markt. Het is immers geen kerntaak van de MTB om duurzaam werkgever te zijn voor de doelgroep van de Participatiewet. E.e.a. moet wel in relatie gezien worden tot het absorptievermogen van de arbeidsmarkt, eventuele onverwachte effecten die de invoering van de nieuwe wet met zich mee kan brengen en overige kansen en bedreigingen die zich kunnen voordoen. Vervolgens dienen deze conclusies afgezet te worden tegen de nieuw geformuleerde kerntaken van de huidige MTB. Er moet volledig inzicht komen ten aanzien van de geldstromen, zodat duidelijk wordt wat de opbrengsten en kosten zijn om een bepaalde infrastructuur in stand te houden. Bestuurlijk kan men dan op basis van de resultaten de afweging maken wat wenselijk is gelet op de doelen die men wil bereiken mede in relatie tot de beschikbare budgetten.

- ★ *Stel een werkgroep samen die aangestuurd wordt door een Stuurgroep waarin zowel de directie van Sociale Zaken, de directie van MTB als Concernzaken vertegenwoordigd is. De werkgroep heeft als taak alle bedrijfsonderdelen van de MTB financieel door te lichten. Deze werkgroep bestaat uit financiële medewerkers van zowel MTB als de gemeenten, eventueel aangevuld met externe expertise.*

¹² Uiterlijk eind 2016 moet n.a.v. de managementopdracht aan zowel de directie van MTB NV als aan de directie van de Sociale Diensten duidelijk zijn of aanpassing van de NV structuur het beste bijdraagt aan het realiseren van de doelen van de uitvoering van de Participatiewet.

NIJKERKEN INTERIM MANAGEMENT & ADVIES

Het huidige bestuurlijke en ambtelijke overleg (ingevuld door beleidsmedewerkers van de gemeenten) dat naast de formele AVA vergaderingen in het leven is geroepen om invloed te hebben op het sociale beleid (middels jaarlijkse opdracht aan MTB voor de uitvoering van de Wsw), levert op dit moment onvoldoende sturing waardoor bestuurlijk het beeld ontstaat dat het gevoel van geen grip hebben te maken heeft met de gekozen NV structuur. Vanuit het gezamenlijk belang, de uitgesproken wens tot samen optrekken in dit proces en vanuit het geformuleerde keten-proces geredeneerd, is het op dit moment echter van groot belang dat juist de uitvoerende partijen (namelijk de Sociale Diensten en de MTB) die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de Participatiewet ieder vanuit hun eigen expertise samen de kerntaken verder inhoud en vorm gaan geven. Het beleidsaspect in deze ontwikkeling volgt hiermee in samenspraak de uitvoeringspraktijk. Middels co-creatie en interactie tussen beleid en uitvoering aan gemeente zijde wordt door deze aanpak een toegevoegde waarde gecreëerd. Om aan de voorgestelde werkwijze inhoud te geven is het belangrijk dat er vanuit het bestuurlijk overleg een managementopdracht (inclusief afspraken over overlegstructuur) opgesteld wordt voor zowel de directie van MTB als de directie van de Sociale Diensten. Aangezien het hier om een nadere uitwerking van uitvoerende dienstverlening gaat is het wenselijk dat deze managementopdracht onder aansturing van de directeur Uitvoering en Dienstverlening van de gemeente Maastricht en zijn collega's in de regio opgesteld wordt. Pas nadat bovengenoemd inzicht volledig is, moet bekeken worden of bestuurlijk nog steeds het gevoel bestaat dat er te weinig grip is op de sturing van MTB en of het nog steeds wenselijk is de NV structuur aan te passen.

- ★ *Stel een managementopdracht op voor zowel de directie van MTB NV als de directie van de Sociale Diensten, waarin zij gezamenlijk verantwoordelijk worden, gefaciliteerd door de beleidsmedewerkers, voor de nadere invulling van de kerntaken met betrekking tot de uitvoering van de Participatiewet. Neem in deze opdracht ook de afspraak op dat de directie van MTB besluiten met betrekking tot de strategie voor MTB in lijn met de geformuleerde kerntaken afstemt met de gemeenten (als keten-partner).*

De voortgang van de uitvoering van de managementopdracht moet bestuurlijk gemonitord worden. Om bestuurlijke drukte te voorkomen maar alle betrokkenen wel op een gelijke wijze geïnformeerd te houden wordt een pragmatische aanpak voorgesteld. De aandeelhouders in de AVA sturen niet alleen op de financiële kant van de onderneming zoals in de huidige situatie, maar ook op de verstrekte managementopdracht die uitvoering gaat geven aan de omslag van 'MTB' naar 'MTB nieuwe stijl'. Geadviseerd wordt om hiertoe naast de financieel verantwoordelijk wethouders ook de beleidsinhoudelijke wethouders deel te laten nemen aan de AVA.

- ★ *Breid de deelnemers aan de AVA uit met de beleidsinhoudelijk verantwoordelijke portefeuillehouders.¹³*

De gemeenten Valkenburg aan de Geul, Vaals en Gulpen-Wittem zijn geen aandeelhouder van MTB. Zij zijn wel betrokken bij de Stichting Phoenix en Annex BV. In het kader van de arbeidsmarktregio is het uitgangspunt dat de zes gemeenten gezamenlijk optrekken in de uitvoering van de Participatiewet. Dit betekent dat 'MTB nieuwe stijl' als keten-partner diensten gaat leveren aan de zes gemeenten in Maastricht-Heuvelland. Omdat er een vacuüm periode ontstaat tussen het definitieve besluit van de gewenste en meest geschikte juridische vormgeving van 'MTB nieuwe stijl' en de start van de uitvoering van de Participatiewet met ingang van 1 januari 2015 wordt vanuit een pragmatisch oogpunt geadviseerd om voorafgaand aan de formele AVA vergaderingen een vooroverleg te plannen waarin alle relevante AVA agendapunten met betrekking tot de uitvoering van de Participatiewet door MTB NV besproken worden en standpunten worden ingenomen. Op deze wijze blijven alle zes de gemeenten betrokken en op hetzelfde informatieniveau. Aansluitend aan dit overleg kan dan de formele AVA plaatsvinden met besluitvorming.

- ★ *Stel een agenda commissie in die de voorbereiding voor zowel het vooroverleg als de formele AVA ter hand neemt. Het ligt voor de hand deze commissie naast de directie van MTB in ieder geval te laten bestaan uit de directie van Sociale Zaken.*

De toekomstige rol van de consulent Werk en Inkomen aan de toegangspoort is cruciaal voor het slagen van de uitvoering. Zij krijgen een tweeledige taak die bestaat uit het stimuleren van de zelfredzaamheid van burgers (doelmatigheid) enerzijds als het toezien op het verstrekken van een inkomensvoorziening (rechtmatigheid) anderzijds.

- ★ *Investeer voldoende in de kennis, kunde en ontwikkeling van de consulenten. Zorg dat er een opleidings- en ontwikkelingsplan komt, zodat gewaarborgd wordt dat de consulenten ook toegerust zijn op hun nieuwe taak.*

Om ruimte te geven aan het organisatieonderdeel Sociale Zaken om te komen tot nieuwe innovatieve werkwijzen, wordt geadviseerd een pilot te starten waarbij één team van consulenten Werk en Inkomen kan 'experimenteren' en op basis van kennis, kunde en expertise kan besluiten tot het wel of niet inzetten van beschikbare instrumenten. Dit betekent bijvoorbeeld dat indien een burger die na ongeveer 4 weken na aanmelding bij het loket niet zelfredzaam blijkt te zijn, niet verplicht aangemeld hoeft te worden bij het huidige Transferium Werk en Bijstand. De betreffende consulent beoordeelt samen met de burger welke aanpak het beste bij de betreffende situatie (maatwerk) past. Het blijft hierbij uiteraard mogelijk gebruik te maken van de regulier beschikbare instrumenten. Het andere team voert de werkwijze uit zoals vastgelegd in het beleidsplan Participatiewet. Over de voortgang van

¹³ Formele uitbreiding van deelnemers aan de AVA is in strijd met in het verleden genomen raadsbesluiten. Gelet op de pragmatisch voorgestelde aanpak wordt deze uitbreiding vervat in een experiment inclusief evaluatie.

deze pilot wordt door de directie Sociale Zaken regelmatig gerapporteerd aan de portefeuillehouders.

- ★ *Richt onder verantwoordelijkheid van de directie van Sociale Zaken een pilot in waarbinnen door de consultants Werk en Inkomen op innovatieve wijze geëxperimenteerd kan worden met methoden om burgers op korte termijn weer zelfredzaam te laten zijn. Monitor en analyseer de resultaten, trek hieruit conclusies en rapporteer hierover regelmatig richting de verantwoordelijk portefeuillehouders.*

De mate waarin de keten-partners erin slagen om de loonwaarde (schadelast beperking) van het totale klantenbestand te verzilveren zal steeds zwaarder gaan wegen in de beoordeling hoe succesvol de uitvoering van de Participatiewet beoordeeld wordt. Het legitimeert de inzet van gemeenschapsgelden. We creëren hiermee een nieuw bekostigingssysteem dat organisaties niet langer beloond op basis van productie maar juist op basis van geleverde resultaten en prestaties.

- ★ *Meet het 'zoveel mogelijk activeren van mensen naar de reguliere arbeidsmarkt' niet langer eenzijdig af aan het aantal (duurzaam) uitgestroomde klanten. Voeg hieraan toe de mate waarin we samen met werkgevers het in het klantenbestand besloten arbeidspotentieel weten in te zetten, uitgedrukt in het verzilveren van loonwaarde.*

4.4.1 Specifiek voor de gemeente Maastricht

Aanvullend op alle eerder genoemde ontwikkelingen kan de uiteindelijke organisatievorm rondom de uitvoering van de Participatiewet ook consequenties hebben voor de opbouw en organisatie van Sociale Zaken Maastricht. Sociale Zaken wordt verantwoordelijk voor een veel grotere groep burgers met een ondersteuningsbehoefte, de gemeenten krijgen nieuwe taken en met het overkomen van deze verantwoordelijkheid nemen, gelet op de stijging van het budget, ook de financiële risico's toe. Gelet op deze ontwikkelingen is het goed om in het meerjarenplan van het organisatieonderdeel Sociale Zaken aandacht te besteden aan de verdere organisatieontwikkeling op deze onderdelen zodat er straks een organisatie staat die is toegerust op haar opdracht, met een bijpassende span of control.

In de huidige beleidskaders wordt naast strategisch beleid ook tactisch en operationeel beleid vastgelegd. De medewerkers van Sociale Zaken ervaren hierdoor dat zij op onderdelen belemmerd worden in de uitoefening van hun taak. Om invulling te kunnen geven aan de opdracht de inhoud van de kerntaken in het keten-proces verder vorm te geven middels co-creatie tussen Beleid & Ontwikkeling en Sociale Zaken aan gemeentezijde, is het van toegevoegde waarde als het organisatieonderdeel Sociale Zaken de ruimte krijgt binnen de strategisch vastgestelde kaders zowel tactisch als operationeel beleid te ontwikkelen op basis van de kennis, kunde en expertise van de professional in de uitvoering. De eindverantwoordelijkheid voor de uitvoering en de te varen koers ligt in handen van de directie van het organisatieonderdeel.

- * *Het is aan te bevelen het organisatieonderdeel Sociale Zaken binnen de organisatie van de gemeente Maastricht de ruimte te geven om binnen de gestelde kaders inhoud te geven aan het tactisch en operationeel beleid. Op die manier kan snel op externe ontwikkelingen ingespeeld kan worden en wordt er daarmee recht gedaan aan de verschuiving van gemeentelijke aandacht naar het sociale domein.*

Lijst van afkortingen

AVA	Algemene Vergadering van Aandeelhouders
E2M	de gemeenten Eijsden-margraten, Meerssen en Maastricht
G2V	de gemeenten Gulpen-Wittem, Valkenburg aan de Geul en Vaals
GR	Gemeenschappelijke Regeling
MTB NV	Maastrichtse Toeleverings Bedrijven Naamloze Vennootschap
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
Wsw	Wet sociale werkvoorziening