



## **Analyse van de organisatie**

*Gemeenschappelijke Regeling Uitvoeringsorganisatie Laborijn*

**Doetinchem, maart 2018**

# Inhoudsopgave

Inleiding / aanleiding .....	3
1. Analyse van het fusie resultaat .....	4
1.1. Wat gaat goed? .....	4
<i>Wet Sociale Werkvoorziening</i> .....	4
<i>Klantportaal P-wet, klantvriendelijk en efficiënt</i> .....	4
<i>Financiële verantwoording, inclusief rechtmatigheid op orde</i> .....	5
<i>Experimenten en pilots doelmatigheid</i> .....	5
<i>Uitstroom uit de uitkering</i> .....	5
<i>Maatschappelijke Participatie</i> .....	6
<i>Samenwerking met gemeenten: Governance</i> .....	6
1.2 Complexiteit van veranderen .....	6
<i>Fuseren is een vak</i> .....	6
<i>De organisatie</i> .....	7
1.3 Gewenste doorontwikkeling.....	7
<i>Focus op totale dienstverlening</i> .....	7
<i>Methodisch versterken</i> .....	8
<i>Terugdringing tekort BUIG</i> .....	8
<i>Ontwikkeling personeel</i> .....	9
2. Formatie in balans met de opdracht .....	10
<i>Lijn 1: Normformatie huidig takenpakket</i> .....	10
<i>Lijn 2: Tijdelijke extra slagkracht t.b.v. ontwikkelimpuls eigen personeel</i> .....	11
<i>Lijn 3: extra formatie tbv realisatie gewenste extra dienstverlening</i> .....	11
<i>Lijn 4: Extra formatie tbv wegwerken ‘achterstallig onderhoud’</i> .....	12

## Inleiding / aanleiding

Laborijn is op 1 januari 2016 ontstaan uit het samengaan van de (voormalige) afdeling Werk en Inkomen van de gemeente Doetinchem, het ISWI (uitvoeringsorganisatie voor Aalten en Oude IJsselstreek) en WEDEO. Naast het noodzakelijk harmoniseren van de werkwijzen, richtlijnen en procedures moesten ook de visie en cultuur op elkaar worden afgestemd: het cultuuraspect. Laborijn heeft een duidelijke visie op haar dienstverlening, op haar faciliterende en ondersteunende rol. De missie is niet voor niets: *“inwoners begeleiden bij het realiseren van een zo zelfstandig mogelijk leven door werk, ontwikkeling en waar nodig inkomensvoorziening”*. Onze focus ligt op werk. Iedereen die kan begeleiden wij naar werk. Voor wie werk een stap te ver is, zoeken we andere oplossingen. Samen kijken we naar wat de inwoner op dit moment in zijn of haar leven nodig heeft om weer zelfredzaam te zijn.

Nu Laborijn twee jaar op weg is, heeft het Dagelijks Bestuur (DB) van Laborijn gevraagd om een analyse van hoe Laborijn ervoor staat. Daartoe dient voorliggende notitie. Kern van de notitie is de constatering dat twee jaar na de formele start van Laborijn er veel zaken goed gaan. Laborijn heeft het punt bereikt dat verdere doorontwikkeling mogelijk, maar ook noodzakelijk is. Echter, hiervoor zijn wel doorontwikkelingslagen nodig. Deze hebben we geformuleerd langs een viertal lijnen. Op 15 maart 2018 hebben we deze uitkomst aan de hand van een presentatie toegelicht aan leden van het DB en de managers en beleidsmedewerkers van de in Laborijn deelnemende gemeenten. Dit document geeft een uitgebreidere onderbouwing van die presentatie.

# 1. Analyse van het fusie resultaat

In dit hoofdstuk beschrijven we de inhoudelijke resultaten die Laborijn heeft gerealiseerd als gefuseerde organisatie.

We splitsen deze analyse op in drie onderdelen:

1. Wat gaat goed?
2. Complexiteit van veranderen
3. Gewenste doorontwikkeling

## 1.1. Wat gaat goed?

Laborijn treedt sinds haar oprichting op als werkgever voor 1.200 collega's met een SW-dienstverband. Daarnaast beheert zij ruim 2.300 uitkeringsdossiers (circa 2.700 klanten) in het kader van de Participatiewet. Voor beide groepen stuurt zij op ontwikkeling en het zo regulier en volledig mogelijk deelnemen aan de maatschappij. Daarbij zien wij als hoogste vorm van participeren het hebben van (betaald) werk. Voor wie daar (nog) niet toe in staat is, voorzien we in een (interne) beschutte werkomgeving of zetten we in op zorg, hulpverlening en/of maatschappelijke participatie. Dat doen we in actieve samenwerking met andere partijen in dit werkveld, zoals het UWV, Werkgeversservicepunt Achterhoek, Verslavingszorg, woningbouwverenigingen, welzijnsorganisaties, opleidingsinstellingen, gespecialiseerde begeleiders, gehandicaptenzorg, Leger des Heils, Stadskamer, GGNet, De Ontmoeting en onder andere gemeenten.

In 2017 en 2018 hebben we veel aandacht besteed aan het harmoniseren van onze processen en de basis op orde brengen van onze organisatie en dienstverlening. Deze paragraaf beschrijft op grond van de beschreven taak van de GR Laborijn een aantal concrete "wapenfeiten".

### ***Wet Sociale Werkvoorziening***

Laborijn behoort tot de top SW-bedrijven in het land. Al jaren presteren we (voorheen ook WEDEO) bovengemiddeld waar het gaat om het zo regulier mogelijk extern detacheren van haar medewerkers, zonder overigens hiervoor een (extra) financiële bijdrage van de gemeenten te vragen. Ondanks dat deze opgave steeds complexer wordt door een afnemende doelgroep: er is immers geen sprake meer van nieuwe instroom, de gemiddelde leeftijd van de zittende groep neemt toe. Dit heeft een drukkend effect op de gemiddelde loonwaarde. Desondanks realiseert Laborijn een gemiddeld detacheringspercentage van 75%. Ook zetten we actief in op ontwikkeling van de groep die is aangewezen op intern werk en lukt het om via die weg tot externe plaatsingen te komen. Daarnaast hebben we de afgelopen twee jaar een deel van de SW-medewerkers van Hameland overgenomen voor de gemeente Aalten. Ook hebben we voor de gemeente Montferland een deel van de SW-medewerkers van Presikhaaf overgenomen. Verder is de groepsdetachering van de groenploeg Montferland omgezet in Begeleid Werken, wat inhoudt: regulier dienstverband bij de werkgever, volgens de daar geldende cao, met een stukje subsidie als compensatie voor de werkgever. Alle processen zijn succesvol geïmplementeerd.

### ***Klantportaal P-wet, klantvriendelijk en efficiënt***

Het proces rond de uitkeringsaanvraag is geharmoniseerd en zo ingericht dat de uitvraag van gegevens beperkt blijft tot alleen de hoogst noodzakelijke gegevens. Dit is in overeenstemming met de Wet eenmalige uitvraag. Ons uitgangspunt daarbij is administratieve lastenverlichting voor de klant. Het gehele intake-proces is primair gericht op de toeleiding naar werk. Waar werk niet mogelijk blijkt, zetten we in op zorg/participatie.

Wij zijn van mening dat er voor al onze klanten een plek is/moet zijn in de (lokale) samenleving. Daarnaast willen we isolatie en eenzaamheid voorkomen. Bijkomend voordeel is een algemeen groter welzijnsgevoel van inwoners. Onderzoeken hebben aangetoond dat

op deze wijze het beroep op gezondheidszorg en hulpverlening afneemt. Het actief inzetten op vrijwilligerswerk of mantelzorg komt de samenleving als geheel ten goede en zorgt eveneens voor een kostenreductie op andere deelgebieden binnen het sociaal domein.

Bij eerste melding (fysiek of telefonisch) van een klant bij Laborijn vindt een zogenaamde “klantherkenning” plaats. Daarbij bekijken we of men wel aan het juiste loket is, zo niet dan wijzen wij actief door naar het correcte loket. Indien wenselijk, introduceert Laborijn de klant bij het andere loket. Is men bij Laborijn aan het juiste adres, dan volgt een gesprek met een zogenaamde “screener”. Dit zijn specialisten die werken volgens een vast protocol. Zij maken daarbij gebruik van een professionele methodiek/systeem. Dit om zowel maatwerk te kunnen leveren als objectief te kunnen blijven. Hierbij wordt gezamenlijk naar mogelijkheden op arbeidsinschakeling gekeken. Pas daarna vindt de rechtmatigheidstoets plaats. Wij streven naar een afhandeling van de totale procedure binnen 4 weken. Op deze wijze hoeft een klant zich niet langer zorgen te maken over het regelen van de uitkering maar kan alle energie gaan zitten in het vinden van werk of een participatieplek. Deze hele aanpak is een significante verandering ten opzichte van de aanvraagprocedures bij de voorgaande uitvoeringsorganisaties (ISWI en Werk en Inkomen Doetinchem).

### ***Financiële verantwoording, inclusief rechtmatigheid op orde***

Jaarlijks controleert de accountant de juistheid en rechtmatigheid van de fiscale en juridische besluiten van Laborijn. Laborijn heeft sinds haar ontstaan een goedkeurende accountantsverklaring ontvangen. De accountantscontrole gebeurt via de methode van “Single audit”. Dit betekent dat de controle over de specifieke uitkeringen onderdeel uitmaakt van de controle van de jaarlijkse financiële verantwoording. Hierdoor hoeft de accountant geen afzonderlijke accountantsverklaring meer af te geven voor elke specifieke uitkering. Daarnaast controleert de accountant of de jaarrekening een getrouw beeld geeft van de grootte en samenstelling van de baten en lasten en van de activa en passiva.

### ***Experimenten en pilots doelmatigheid***

We zien een stijgende lijn in het aantal trajecten gericht op, het naar vermogen, verkrijgen van betaald werk. Daar waar Werk en Inkomen Doetinchem en ISWI trajecten inkochten op de markt, ontwikkelen we nu de kennis en expertise die op dit terrein al aanwezig was bij WEDEO door en bouwen we deze kennis en expertise verder uit. Hier hebben we sinds 2017 significante stappen in gezet. We kiezen steeds vaker voor een methodische intensieve groepsgerichte aanpak. In 4 pilots is in de afgelopen jaren met deze aanpak geëxperimenteerd:

- Taskforce Werk
- Werkacademie Jongeren
- Werkacademie Statushouders
- Doorstroom SW van intern naar externe detachering.

Het aantal deelnemers aan deze pilots is sinds eind 2017 fors uitgebreid. Daarnaast hebben we verkend op welke wijze we de werkwijze binnen ons regulier proces kunnen borgen. De uitgevoerde pilots vormen voor Laborijn een solide basis voor de doorontwikkeling van haar doelmatigheidsmethodiek. Het gaat daarbij zowel om doorontwikkeling van methodiek, instrumentarium als om doorontwikkeling van de werkwijze en aanpak. In 2018 geven we hier verder vorm aan, onder de naam Werkacademie Laborijn. De aanpak wordt medio 2018 uitgerold in al onze Werkleercentra (in Doetinchem, Ulft en Aalten).

### ***Uitstroom uit de uitkering***

Nadat we aanvankelijk een toename zagen van het aantal inwoners dat een beroep moet doen op een Participatiewet-uitkering, zien we sinds eind 2017 een daling die zich ook in 2018 lijkt door te zetten. Aan het einde van het eerste kwartaal 2018 zien we zelfs een grotere uitstroom dan landelijk gemiddeld. Landelijk is er in het eerste kwartaal 2018 zelfs sprake van een stijging van de instroom. Wel zijn er verschillen per gemeente. De conclusie

is evenwel dat er sinds de oprichting van Laborijn per 1 januari 2016 een stijgende lijn te zien is in de resultaten, ondanks dat in 2016 veel aandacht is uitgegaan naar het inrichten van de nieuwe organisatie.

### ***Maatschappelijke Participatie***

De zogenaamde “onderkant van het bestand” bestaat uit klanten waar het arbeidsmarktperspectief nog ver weg lijkt of wellicht onhaalbaar zal zijn. Toch willen wij geen mensen afschrijven. Het gevolg daarvan kan namelijk vereenzaming en isolement zijn. Uit onderzoek is gebleken dat inactiviteit ziekmakend is: het beroep op gezondheidszorg en voorzieningen, alsmede de overlast neemt daardoor toe. Vanuit zowel deze overweging als vanuit het feit dat er voor iedereen een plek in de maatschappij moet zijn, zet Laborijn actief in op de participatie van deze groep klanten.

Om dat mogelijk te maken, hebben wij intensieve samenwerking met de “andere partijen” in het sociaal domein nodig. Dat spectrum is breed: van professionele organisaties tot stichtingen en particuliere initiatieven. Laborijn werkt actief aan haar netwerk binnen het sociaal domein in de West Achterhoek en indien nodig daarbuiten. Zo zijn we in 2017 gestart met het maken en concretiseren van samenwerkingsafspraken met diverse organisaties, zoals Buurtplein BV, het Graafschap College, Elver en Estinea. Het netwerk van Laborijn wordt zagezegd steeds intensiever.

In het 3e kwartaal 2017 is daarnaast gestart met de voorbereidingen om onze klanten daadwerkelijk een aanbod te kunnen doen. Zij het door hulpverlening, deelname aan activiteiten of vrijwilligerswerk. In 2017 zijn er 526 participatietrajecten gerealiseerd. De ambitie voor 2017 is daarmee ruimschoots behaald.

### ***Samenwerking met gemeenten: Governance***

Het delegatiebesluit maakt dat Laborijn een zelfstandige organisatie is, met in principe gelijke bevoegdheden als de afzonderlijke colleges van B&W. Dit is anders dan in de latende organisaties, waar ISWI en Werk en Inkomen ambtelijk opereerden en Wedeo meer bedrijfsmatig. Laborijn is echter ook een uitvoeringsorganisatie van een gemeentelijke taak die onlosmakelijk met de andere taken van de gemeente verbonden is. De ambities / doelstellingen van Laborijn zijn dan ook niet anders dan die van haar gemeenten. Vroegtijdige afstemming en gezamenlijke visiebepaling zijn daarom cruciaal.

In de afgelopen periode zijn alle partijen op constructieve en intensieve wijze om tafel gegaan om dit proces te doorgronden en samen vorm te geven. Resultaat hiervan is dat eind 2017 praktische werkafspraken zijn gemaakt over de uitvoeringsopdracht, de informatievoorziening en de overlegstructuur. Daarmee is de basis gelegd voor een succesvolle samenwerking.

## **1.2 Complexiteit van veranderen**

Het vormgeven van verandering is complex. Naast dat het in veel wetenschappelijke studies is aangetoond, hebben we dit als Laborijn ook in de praktijk ervaren. In deze paragraaf beschrijven we de verandering binnen de organisatie. Tevens beschrijven we het feit dat “fuseren” het veranderingsproces aanvullend compliceert.

### ***Fuseren is een vak***

Fusies zijn bepaald niet vrij van risico's en teleurstellingen. Het is voor veel betrokkenen een inspannende periode, waarbij de uitkomst na verloop van tijd niet altijd beantwoordt aan de verwachtingen.

Fuseren is complex, het vraagt veel van de omgeving en de medewerkers. In Laborijn zijn drie ogenschijnlijk gelijke organisaties met vergelijkbare taken bij elkaar gekomen, maar in de praktijk blijkt dat deze taken op volledig andere wijze werden uitgevoerd. Dat vraagt een forse investering in het op elkaar afstemmen van werkwijzen en werkprocessen. Er is sedert 2011 gepraat, maar toch werd redelijk onverwacht het finale fusiebesluit genomen en

begonnen. Binnen een periode van vier maanden na het besluit moest de organisatie staan. Normaliter zouden tenminste alle basisvereisten (ICT, huisvesting, financiën, werkprocessen, richtlijnen en beleidsregels, enz.) voor de start van organisatie worden geharmoniseerd. Nu moesten deze processen plaatsvinden, terwijl de “winkel al open was”. Fysiek is een groot deel van de medewerkers pas begin 2017 naar de Terborgseweg 106 gekomen. Dit maakte het traject van samengaan en samenwerken ingewikkeld. De drie latende organisaties hadden tenslotte niet alleen andere werkwijzen, maar zeer zeker ook een andere cultuur. Er is wellicht onderschat wat veranderen en samengaan van culturen met de individuele medewerkers kan doen.

### ***De organisatie***

De keuze voor een nieuwe uitvoeringsorganisatie is ingegeven vanuit de visie dat de opschaling noodzakelijk is om een goede uitvoering te kunnen geven aan de uitdagingen vanuit de Participatiewet. Dit valt te lezen in het rapport ‘*Gezamenlijke uitvoering Participatiewet*’ (Gemeente Doetinchem).

In de aanloop naar de fusie lag de gezamenlijke doelstelling op verbeteren van kwaliteit, afname van kwetsbaarheid en bundeling van kennis en expertise. Teneinde zo goed voorbereid te zijn op de wettelijke veranderingen (invoering Participatiewet). In de loop van dit proces verschoof de focus echter van kwaliteit naar kostenreductie. Elk van de drie latende organisaties heeft redelijk fors ingezet op het zo compact mogelijk maken van de nieuwe fusieorganisatie. Het effect daarvan was dat er in de aanlooperperiode naar de fusie (ongeveer sinds 2012) door de latende organisaties slechts in beperkte mate is geïnvesteerd in de ontwikkeling van hun medewerkers. Verder is bij de fusie aan alle vaste medewerkers een werkgarantie van vijf jaren afgegeven, zonder een kwalitatieve beoordeling van de individuele medewerker (op competenties, kennis en vaardigheden). Tegelijkertijd is de wet- en regelgeving ingrijpend gewijzigd en zijn politiek maatschappelijke verwachtingen veranderd (toegenomen). Er is dus niet gekeken of de kwaliteiten van de medewerkers passend waren voor de nieuwe opdracht van de organisatie. Ook al omdat voor de invoering van de Participatiewet in 2015 (landelijk, en dus ook in de West-Achterhoek) nog onvoldoende inzicht was in welke effecten de ingrijpende wijzigingen zouden hebben.

Na twee jaar moeten we constateren dat er sprake is van zowel een kwantiteitsprobleem als een kwaliteitsprobleem. Met als gevolg dat Laborijn slechts gedeeltelijk in staat is te voldoen aan de verwachtingen (opdrachten) van de deelnemende gemeenten.

## **1.3 Gewenste doorontwikkeling**

### ***Focus op totale dienstverlening***

In de gesprekken met onze deelnemende gemeenten over de Governance en de opdracht 2018 ontdekten we dat er geen wezenlijk verschil van inzicht is over de wijze waarop we de dienstverlening aan klanten vormgeven. In de praktijk zien we, als gevolg van de (beperkte) omvang van de formatie en het eerder beschreven kwaliteitsvraagstuk, dat we slechts aan een deel van het gewenste dienstenpakket toe komen. Laborijn richt zich daarbij vooral op dienstverlening aan de poort van het proces. Bij nieuwe instroom wordt alle dienstverlening, zowel rechtmatigheid als doelmatigheid, snel en adequaat geboden. In de praktijk zien we dat nagenoeg alle formatie daarbij wordt ingezet. Daardoor is er in mindere mate ruimte voor re-integratie dienstverlening voor:

1. Het (langdurig) zittende bestand. We hebben nog geen inhaalacties kunnen plegen op dat deel van het zittende bestand, dat bij overdracht aan Laborijn nog niet volledig in beeld was bij de latende organisaties. Die bovendien in een groot aantal gevallen meerdere jaren niet was gezien.

2. Prioritaire doelgroepen. Jongeren en statushouders zijn aanwezig als groepen waarop onafhankelijk van arbeidsmarktperspectief extra inzet wordt gepleegd. Voor een deel van het jongerenbestand is dat al wel gelukt via de Werkacademie Jongeren, maar nog niet voor het totaal. Gezien de omvang van de groep kunnen we ook nog geen invulling geven aan de gemeentelijke wens om het potentieel van alle statushouders volledig in kaart te brengen en hen een intensief traject aan te bieden.
3. Klanten met arbeidsmarktpotentieel ingedeeld in categorie 3 (oftewel grote afstand tot de arbeidsmarkt). De huidige re-integratie-inspanningen richten zich op klanten in categorie 2. Dit zijn klanten waarvan de verwachting is dat zij met intensieve ondersteuning binnen 12 maanden aan het werk gaan (naar vermogen). In de volgende categorie komen echter ook mensen met arbeidspotentieel voor, alleen zal de weg daar naartoe langer dan 12 maanden intensieve begeleiding en training vragen. Zij zijn daarmee “het toekomstig potentieel”. Op dit moment zijn we niet in staat trajecten in te zetten op deze “bovenkant” van categorie 3. Daarmee blijft een groep mensen langer dan noodzakelijk aan de kant van de maatschappij staan. Bovendien blijft een mogelijke toekomstige besparing op het bijstandsbudget liggen.
4. Overige besparingsmogelijkheden. Binnen de klantgroep categorie 3 zien we relatief vaak veel samenloop met gebruik van andere voorzieningen, zoals de Wmo, Jeugdzorg, schuldhulpverlening, enz. Deze klantgroep maakt vaak gebruik van meerdere voorzieningen. Hen weer actief aan de slag krijgen, levert dus een besparing op meerdere plekken op. De schadelastbeperking gaat daarmee buiten de BUIG-budgetten, maar ligt op het totaal aan zorglasten op andere (gemeentelijke) budgetten. Laborijn is van mening voor deze groep ook een interessant programma te kunnen bieden en via deze weg succesvolle participatie te behalen en daarmee een totale reductie van de zorgkosten te realiseren. De besparing op de zorgkosten is daarbij het voornaamste. Kenmerk is dat in alle gevallen er ook een bijstandsuitkering wordt verstrekt.

### ***Methodisch versterken***

In het 3<sup>e</sup> en 4<sup>e</sup> kwartaal van 2017 hebben we met verschillende doelgroepen (jongeren, zittende bestand, nieuwe instroom Participatiewet en Wsw'ers) actief geëxperimenteerd met nieuwe intensieve trajectvormen. Dit is reeds kort beschreven bij de successen in hoofdstuk 2.1. Hoewel we het zeker als een succes ervaren, brengt het ook het inzicht dat we onze doelmatigheidsaanpak methodisch dienen te versterken.

In de Werkacademie Laborijn krijgen alle inwoners die instromen in de Participatiewet, waarbij we inschatten dat zij binnen 12 maanden met intensieve begeleiding (gedeeltelijk) aan het werk kunnen gaan (categorie 2), een actief traject aangeboden. In de Werkacademie komen verschillende instrumenten rondom het opdoen van arbeidsritme, het volgen van een inhoudelijk trainingsprogramma, intensieve begeleiding, waar nodig bewegen en taaltraining in één programma samen. Een multidisciplinair team verzorgt in deze aanpak de coaching, training, werkbegeleiding en matching. Daarbij werken we intensief samen met netwerkpartners zoals het Werkgeversservicepunt Achterhoek. Deze aanpak leidt tot een beter inzicht in het potentieel van onze klanten. Daarnaast zien we een toename van de uitstroom. Het is nu zaak om de opgedane ervaringen te incorporeren en methodisch goed te borgen in een (diagnose) programma. Daarbij maken we onder meer gebruik van het Dariuz-assessment.

Zoals elders in de notitie beschreven, is onze wens om naast nieuwe instroom vanuit de Participatiewet ook andere groepen klanten in aanmerking te laten komen voor deze aanpak.

### ***Terugdringing tekort BUIG***



Gemeenten ontvangen van het Rijk een gebundeld budget (BUIG) om daarmee de uitkeringen in het kader van de Participatiewet te financieren. De Participatiewet kent een budgetteringssystematiek. Uit dit BUIG-budget wordt een aantal uitkeringssoorten betaald: PW, IOAW, IOAZ en Bbz 2004. Deze gebundelde uitkering kan ook benut worden voor het instrument loonkostensubsidie.

Een gemeente moet een tekort op het budget in beginsel zelf opvangen. Gemeenten die een tekort hebben van meer dan 5%, kunnen in aanmerking komen voor een aanvullend budget middels de zogenaamde Vangnetregeling. Momenteel geldt voor 2 van de deelnemende gemeenten dat zij te maken hebben met een tekort op het BUIG-budget. Hierin staan zij niet alleen: in 2016 werd aan 231 gemeenten een Vangnetuitkering toegekend. Deels wordt dit veroorzaakt door een tekort op het macrobudget (het beschikbare budget volstaat niet. In 2017 was het tekort op het macrobudget al 5%. Daarnaast wordt alle compensatie middels de Vangnetregeling uit datzelfde macrobudget betaald. De beschikbare middelen worden daardoor steeds schaarser). De gemeente Aalten en Oude IJsselstreek hebben in 2016 een succesvol beroep op de Vangnetregeling gedaan. In de gesprekken rondom de opdrachtverstrekking 2018 hebben onze gemeenten aangegeven zo snel als mogelijk het huidige tekort te willen terugdringen. Hiertoe zijn in de uitvoering intensiveringen mogelijk. Overigens willen we niet enkel sturen op schadelastreductie op korte termijn, maar ook oog en aandacht hebben voor kwalitatief hoogwaardige interventies met resultaat op lange termijn. Denk daarbij aan ondersteuning van jongeren, statushouders en de bovenkant van categorie 3.

### ***Ontwikkeling personeel***

De aanloop naar het ontstaan van een nieuwe organisatie was lang, dat was vooraf niet voorzien. Daarom is in afwachting van de komst van Laborijn geruime tijd niet, of niet afdoende, ingezet op de (door)ontwikkeling van het personeel. Terwijl in diezelfde tijd veel wijzigingen in wet- en regelgeving enerzijds en andere verwachtingen over de dienstverlening anderzijds ontstonden. Bij het ontstaan van Laborijn heeft geen kwalitatieve toets plaatsgevonden van de "zittende medewerkers". Zij kwamen allemaal over en kregen bovendien een werkgarantie van 5 jaar.

We constateren dat de werkwijze van Laborijn niet voor een ieder vanzelfsprekend is. Niet iedereen heeft hetzelfde kennisniveau. Daarnaast, wellicht veel belangrijker, is er weinig of geen aandacht geweest voor vaardigheden, houding, gedrag en bijvoorbeeld klantbejegening. Naast de opgave de organisatie te bouwen en richtlijnen, werkprocessen, formulieren, procedures enz. te harmoniseren, ligt er dus ook nog een andere aanzienlijke taak: verbeteren van de kwaliteit van de uitvoering van de dienstverlening. Daar waar de eerste onderdelen door de eigen organisatie binnen de beschikbare middelen en formatie wordt opgepakt, lukt dat voor het laatste niet snel genoeg.

In 2017 is fors geïnvesteerd in het adequaat uitvoeren van de Doelen, Voortgang en Resultaten cyclus (DVR). Iedere medewerker heeft met zijn leidinggevende deze gesprekscyclus doorlopen. Naast het functioneren in het lopende jaar hebben we middels een zogenaamde "vlootshouw" een beeld gevormd over de (toekomstige) inzetbaarheid en het ontwikkelpotentieel van ons personeelsbestand. Uit dit alles moeten we constateren dat het huidige personeelsbestand nog onvoldoende is toegerust voor haar taken. Omdat onze medewerkers het grootste kapitaal zijn om Laborijn op het gewenste kwaliteitsniveau te krijgen en om de gewenste versnelling mogelijk te maken, is extra inzet en investering nodig voor de (door)ontwikkeling van onze medewerkers. Echter, tijdelijk extra inzet op training en ontwikkeling heeft effect op het aantal inzetbare uren voor het reguliere takenpakket.

## 2. Formatie in balans met de opdracht

In de voorgaande hoofdstukken is de analyse beschreven. De kern van boodschap is dat we na twee jaar moeten constateren dat er op personeelsgebied sprake is van zowel een kwantiteitsprobleem als een kwaliteitsprobleem. Met als gevolg dat Laborijn slechts gedeeltelijk in staat is te voldoen aan de verwachtingen (opdrachten) van de deelnemende gemeenten. In dit hoofdstuk maken we de stap naar de geadviseerde oplossingsrichtingen.

Om in meerjarig perspectief te komen tot een flexibele en adequaat toegeruste uitvoeringsorganisatie, passend bij de door gemeente verstrekte opdrachten, de veranderende maatschappij nieuwe wet- en regelgeving en een ander politieke klimaat, met een daarbij passende formatie (en bezetting) stellen wij voor om langs vier lijnen inzet te plegen:

1. Normformatie huidig takenpakket: het objectief vaststellen van de noodzakelijke norm-formatie voor Laborijn op basis van de huidige Participatiewet uitvoeringsopdracht;
2. Tijdelijke extra slagkracht: om met eigen medewerkers in te zetten op een ontwikkelen kwaliteitsimpuls. De uitkomsten vanuit het proces strategische personeelsplanning vormen hiervoor de basis;
3. Extra formatie ten bate van realisatie extra dienstverlening: om invulling te geven aan de (bij het bespreken van de opdracht 2018) door gemeente gewenste extra dienstverlening is extra formatie nodig. Afhankelijk van de keuzes daarin kiezen we voor tijdelijke of structurele inzet.
4. Extra formatie ten behoeve van achterstallig onderhoud: voor het wegwerken van in het verleden opgelopen achterstanden is tijdelijk extra formatie nodig.

In de volgende paragrafen worden de 4 lijnen inhoudelijk nader toegelicht:

### **Lijn 1: Normformatie huidig takenpakket**

Laborijn heeft onderzoeksbureau KokxDeVoogd gevraagd een onafhankelijk formatieonderzoek uit te voeren op basis van de huidige opdrachtinvulling. Op basis van het onderzoek is de normformatie voor de huidige opdrachtinvulling gesteld op 150,3 fte, te realiseren in 2021. Dit is bijna 13 fte meer dan de huidige formatie (peildatum 1 januari 2018). Een deel van de toename (ongeveer 3 fte) is een gevolg van het formeel benoemen en opnemen van formatieplaatsen die momenteel worden ingevuld door Wsw-medewerkers. Dit met het oog op de mogelijkheid dat zo'n invulling in de toekomst niet meer mogelijk is. Om dezelfde redenen is er een aantal formatieplaatsen (+/- 3,0 fte) opgenomen die nu als werkervaringsplaats worden ingevuld door mensen uit de doelgroep van de Participatiewet (tijdelijke detachering via Vakwek.nu BV). De mogelijkheid van volledige subsidiering van deze arbeidsplaatsen komt daarmee te vervallen; er is dus geld nodig voor salarissen. Overigens heeft ook Laborijn, voor of naast de deelnemende gemeente de plicht een deel van haar arbeidsplaatsen in te vullen door mensen uit de doelgroep. Het kost extra formatie, maar verwezenlijkt een belangrijke (politieke en sociale) doelstelling en het bespaart op de uitkeringslasten. De feitelijke toename met zo'n 7,0 fte is de resultante van beperkte groei in de primaire processen van meerdere functies waar tegenover ook meerdere functies staan die afnemen.

In verband met de verdere, wettelijk verplichtte professionalisering van de informatievoorziening en de archieftaken alsmede in verband met de voortgaande aanscherping van de informatiebeveiligingseisen en privacyregels (AVG) is een uitbreiding met 2,5 fte van de functioneel beheerders voorzien evenals het aantrekken van een DIV

functionaris. Ook de formatie voor het verzorgen van re-integratietrajecten neemt toe om intensieve trajecten, zoals beschreven, vorm te geven. De huidige formatie voorzag daar onvoldoende in. Met deze formatie kan de huidige opdracht, zoals Laborijn die heeft gedefinieerd, en die vooral gericht is op het reduceren van de tekorten op het BUIG- budget worden uitgevoerd.

### **Lijn 2: Tijdelijke extra slagkracht t.b.v. ontwikkelimpuls eigen personeel**

De conclusies uit de hiervoor beschreven DVR-cyclus en vlootshouw geven aanleiding tot flink investeren in het ontwikkelen van de kwaliteiten en talenten van onze medewerkers, zodanig dat hun inzetbaarheid wordt vergroot. Naast financiële middelen voor trainingen en opleidingen is hiervoor ook nodig de formatie tijdelijk uit te breiden zodat medewerkers daadwerkelijk in de gelegenheid zijn aan hun ontwikkeling te werken.

KokxDeVoogd heeft hiervoor in haar berekeningen de netto-urennorm tijdelijk verlaagd van 1314 in 2021 (de standaard) tot 1259 uur in 2018. Hierdoor is er sprake van tijdelijke extra formatie van 6,2 fte in 2018, 3,4 fte in 2019 en 1,7 fte in 2020.

### **Lijn 3: extra formatie tbv realisatie gewenste extra dienstverlening**

De geformuleerde extra dienstverlening omvat 3 onderdelen:

- A. Inzet op de klantgroep die een langer traject nodig heeft voor het benutten van het arbeidsmarktpotentieel ("bovenkant" categorie 3)
- B. Extra inzet op de prioritaire groep jongeren
- C. Extra inzet op de prioritaire groep statushouders

Deze onderdelen worden hierna nader uitgewerkt:

#### *A. Inzet op de klantgroep die een langer traject nodig heeft voor het benutten van het arbeidsmarktpotentieel ("bovenkant" categorie 3)*

De basisopdracht aan Laborijn (uitvoering Participatiewet) is geformuleerd in 2015, kort voorafgaand aan het fusieproces per 1 januari 2016. Op dat moment waren de ervaringsinzichten op grond van de nieuwe wetgeving nog zeer beperkt. Zeker daar waar het gaat om de nieuwe doelgroepen binnen de wet. Inmiddels ontstaat daarop beter zicht. Het brengt gemeenten tot aanvullende beleidsinzichten waarbij het laten participeren naar vermogen voor alle doelgroepen die de wet omvat, centraal staat. Gegeven de huidige formatie is de actuele inzet van Laborijn in het licht van verstrekte opdracht nagenoeg volledig gericht op dat deel van het bestand waarbij beïnvloeding van de uitkeringslast binnen afzienbare termijn mogelijk lijkt (categorie 1, direct bemiddelbaar en categorie 2, inzet gedurende 12 maanden).

Echter ook bij een deel van de klantgroep die wordt ingedeeld in categorie 3 is er ook sprake van een zekere mate van arbeidsmarktpotentieel. Het kost echter langer dan 12 maanden om tot een trajectresultaat te komen. Gemeenten hebben aangegeven dat deel van het bestand ook een traject te willen bieden om voor hen de kans te vergroten op termijn deel te nemen aan de arbeidsmarkt.

#### *B. Extra inzet op de prioritaire groep jongeren*

Laborijn zet binnen haar huidige uitvoering al fors in op de dienstverlening aan jongeren. Daarbij werken we nauw samen met haar netwerkpartners om te komen tot een sluitende aanpak jeugd. Daarnaast verrichten we ook werkzaamheden voor jongeren die niet / of niet

meer gebruik maken van een uitkering (voorbeeld VSO / PRO).

Je zou kunnen stellen dat de huidige aanpak al bijna op prioritair niveau ligt. Echter, we zien de dat de caseload toeneemt en daarmee de dienstverlening onder druk staat. In het kader van de sluitende aanpak houden we, ook bij succesvolle uitstroom, de jongeren nog in beeld. Bij een klein deel van de jongeren ontbreekt nu de capaciteit om in te zetten op een actief traject. Door de hier voorgestelde aanpak wordt dit opgelost.

### *C. Extra inzet op de prioritaire groep statushouders*

Vanuit de gemeenten is de wens uitgesproken om bovenop de reguliere dienstverlening aanvullende inzet te plegen op de doelgroep statushouders. Op grond van onze eigen ervaringen en die bij andere Sociale Diensten vraagt het extra inzet en een langere doorlooptijd om tot resultaat te komen. Daarbij speelt de beperkte beheersing van de Nederlandse taal van de doelgroep een nadrukkelijke rol.

Uit de door Laborijn geteste aanpak (in eveneens de Werkacademie) is duidelijk geworden dat een intensief programma wel een goede bijdrage kan leveren. Deze aanpak bestaat uit taaltraining, het opdoen van arbeidsritme en trainingen rondom sollicitatie en werknemersvaardigheden.

### **Lijn 4: Extra formatie tbv wegwerken 'achterstallig onderhoud'**

Bij de totstandkoming van Laborijn per 1 januari 2016 heeft vanuit de latende organisaties ook de overdracht van alle lopende uitkeringsdossiers plaatsgevonden. Rondom de overdracht zijn voor wat betreft doelmatigheid vooraf geen kwaliteitscriteria afgesproken. Laborijn heeft na overdracht vastgesteld dat er bij een aanzienlijk deel van de klanten geen actueel beeld was van het arbeidsmarktpotentieel. Ook het aantal actieve trajecten gericht op terugkeer naar de arbeidsmarkt was beperkt. Terugkijkend kunnen we, kort samengevat, stellen dat we met een aanzienlijk deel van het bestand, voor wat betreft doelmatigheid, niet "schoon door de overdrachtspoort" zijn gegaan. Hoewel het vanaf de start van Laborijn de ambitie is geweest dit snel op te pakken en daarmee de achterstand weg te werken, is dit tot op heden nog niet gelukt. We constateren dat (bijna) alle beschikbare formatieruimte thans wordt ingezet op klanten die zich sindsdien aan de poort voor dienstverlening hebben gemeld. Het inlopen van de oude achterstand gebeurt maar mondjesmaat.

Tegelijkertijd hebben we een globaal beeld dat een deel van het op dit moment niet actieve overdrachtsbestand wel een zekere mate van arbeidsmarktpotentieel heeft. Dit aanwezige potentieel brengen we per gemeente graag in kaart door nu in te zetten op een goede bestandsanalyse. Klanten waarbij de stap naar (gedeeltelijk) betaald werk kansrijk is, bieden we na de analyse direct een intensief activerend traject. Deze trajecten kennen naar verwachting een gemiddelde doorlooptijd van 12 maanden. De aantrekkende arbeidsmarkt en verwachte schaarste sterken ons in de gedachte dat voor een deel van het bestand (parttime) uitstroom naar loonwaarde mogelijk moet zijn.