



# **Discussienotitie Ondersteuning bij participatie deel II**

## **Inrichting interne organisatie en bestuurlijke verankering van het Participatiebudget**

## Inhoudsopgave

Inhoudsopgave .....	2
Inleiding.....	3
1. Huidige situatie binnen de gemeente Groningen .....	4
2. Groningse visie op inzet participatiebudget .....	6
3. Bestuurlijke verankering participatiebudget .....	7
4. Organisatorische vertaling participatiebudget.....	8
4.1. Organiseren van de ondersteuning: klantmanagement.....	8
4.2. Opdrachtgeverschap participatiebudgetvoorzieningen .....	9
4.3. Beleid/budget.....	9
4.4. Verantwoording participatiebudget.....	10
4.5. Gefaseerde overgang verantwoordelijkheidsverdeling.....	10

## Inleiding

In de discussienota Ondersteuning bij participatie *De Groningse visie op de inzet van het participatiebudget* hebben we de te maken inhoudelijke keuzes in het kader van het participatiebudget beschreven en elke keuze voorzien van een advies. Deze visie wordt besproken met de meest betrokken partijen zoals de cliëntenraad van de dienst Sozawe, de ROC's en de raad.

De inhoudelijke visie moet logischerwijs ook een organisatorische vertaling krijgen en bestuurlijk worden verankerd. Op dit moment staat het terrein van volwasseneneducatie organisatorisch volledig los van de terreinen inburgering en re-integratie. De dienst Sozawe voert de laatste twee terreinen uit. De verantwoordelijke portefeuillehouder is wethouder Verschuren. De dienst OCSW draagt zorg voor het terrein volwasseneneducatie. De verantwoordelijk portefeuillehouder is wethouder van Schie.

Wil het Participatiebudget daadwerkelijk samenhang stimuleren in de inzet voor onze burgers dan zullen we ook in onze interne organisatie samenhang moeten organiseren tussen beleidsontwikkeling en uitvoering op de terreinen educatie, inburgering en re-integratie. Binnen het project participatiebudget wordt op een aantal manieren al gewerkt aan deze samenhang door het ontwikkelen van afstemming van het opdrachtgeverschap van Sozawe en OCSW, de ontwikkeling van het klantproces alfabetisering en de ontwikkeling van een gezamenlijk productenboek. Voor structurele samenhang is echter een steviger organisatorische inbedding noodzakelijk.

Voor de verdere invoering van het participatiebudget hebben is er behoefte aan een perspectief voor de inrichting van de interne organisatie en de bestuurlijke verankering. Dit perspectief geeft richting aan de uitwerking van voorstellen op het gebied van verdeling van taken en verantwoordelijkheden op termijn, bijvoorbeeld rondom de inrichting van de financiële verantwoording en vormgeving van het opdrachtgeverschap. In dit deel (II) van de discussienota geven we daarom een voorzet voor deze organisatorische vertaling en de bestuurlijke verankering.

Als de in deze notitie beschreven richting door de directie van Sozawe en OCSW en het college van B&W wordt onderschreven als richting om nader uit te werken zullen de consequenties verder in beeld worden gebracht.

### *Leeswijzer*

In hoofdstuk 1 geven we kort de huidige situatie weer wat betreft de organisatie van de taken. In hoofdstuk 2 schetsen we kort de geadviseerde Groningse visie op de inzet van het participatiebudget. In hoofdstuk 3 en 4 staan we stil bij de keuzes die gemaakt kunnen worden om het participatiebudget bestuurlijk en organisatorisch te verankeren en doen we een voorstel voor de inrichting van de organisatie op hoofdlijnen.

## 1. Huidige situatie binnen de gemeente Groningen

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe de taken op het gebied van re-integratie, inburgering en volwasseneneducatie zijn op dit moment globaal zijn georganiseerd.

### *Bestuurlijk*

Sociale zaken, werk en inburgering maken onderdeel uit van de portefeuille van wethouder Verschuren. Volwasseneneducatie maakt onderdeel uit van de portefeuille van wethouder Van Schie.

### *Betrokken diensten*

Net als de bestuurlijke verantwoordelijkheid is de uitvoering van de taken verdeeld over twee diensten.

De dienst SOZawe voert zowel re-integratie (WWB) als inburgering (WI) uit. Bij Sozawe zijn binnen verschillende units klantmanagers werkzaam die verantwoordelijk zijn voor de re-integratie van hun klanten. Binnen Sozawe voert de afdeling Inburgering de WI uit in combinatie met de WWB. De klantmanagers binnen deze unit combineren inburgering en re-integratie. De inkoop van re-integratie- en inburgeringsvoorzieningen vindt plaats bij de afdeling Dienstverlening en Advies/Projectontwikkeling en Inkoop (D&A/POI).

De dienst OCSW is verantwoordelijk voor educatie. De beleidsverantwoordelijkheid voor volwasseneneducatie is ondergebracht bij de afdeling Beleid & Programmering (B&P) van de directie Beleid & Uitvoering (B&U) van de dienst OCSW. Het maken van subsidieafspraken met de ROC's is belegd bij de afdeling Contracten Monitoring Subsidies (CMS). Deze afdeling maakt ook onderdeel uit van de directie Beleid & Uitvoering. Er is geen sprake van klantmanagement op het gebied van educatie.

### *Financiering van uitvoering van de taken*

Voor de uitvoeringskosten rondom re-integratie zijn middelen beschikbaar vanuit het gemeentefonds. Hiermee worden de kosten voor de uitvoering van de taken gefinancierd, inclusief beleidsontwikkeling en klantmanagement.

Op het gebied van inburgering zijn de uitvoeringskosten op dit moment versleuteld in de inburgeringsmiddelen die vanuit het rijk beschikbaar worden gesteld. Met de invoering van het participatiebudget en het vervallen van de huidige afspraken in het kader van het Grote Stedenbeleid zal het deel van de inburgeringsmiddelen dat is bedoeld voor uitvoeringskosten ook worden overgeheveld naar het gemeentefonds. Daarmee wordt de situatie voor inburgering vergelijkbaar met die voor re-integratie.

Voor de uitvoering van gemeentelijke taken op het gebied van Volwasseneneducatie zijn en komen (anders dan bij inburgering en re-integratie) geen uitvoeringskosten beschikbaar vanuit het gemeentefonds. De gemeentelijke inzet rondom de uitvoering van volwasseneneducatie is op dit moment beperkt en bestaat op dit moment vooral uit:

- Het ontwikkelen van het beleidskader ongeveer eens in de vier jaar.
- Het beleidskader jaarlijks vertalen naar een educatief programma
- Op basis van het jaarlijks educatief programma offertetraject, subsidiëring en beheren van de subsidierelatie met de ROC's
- Verstrekken van subsidie en bewaken van het subsidiebudget.
- Verbinden van educatie met aanpalende terreinen zoals het concept familieleren en het beleid voortijdig schoolverlaten.

De uitvoering rondom educatie ligt vrijwel geheel bij de ROC's. Zij werven de klanten, doen de intake, bepalen de voorziening en bewaken de voortgang. Er is geen sprake van gemeentelijk klantmanagement. Er vindt bij gemeente verder geen individuele registratie en voortgangsbewaking plaats.

Met de organisatie rondom volwasseneneducatie is op dit moment bij OCSW ongeveer 0,8 fte gemoeid, verdeeld over de volgende functies:

- beleidsmedewerker Volwasseneneducatie
- senior contractmedewerker
- financieel medewerker.

De salariskosten worden op dit moment gefinancierd uit het budget voor educatie. De afspraken in het kader van het Grote Stedenbeleid bieden ruimte om tot en met 2009 tien procent van het educatiebudget anders in te zetten. Op dit moment wordt € 165.000,- ingezet voor organisatie OCSW. Die ruimte vervalt bij de beëindiging van het Grote Stedenbeleid per 1 januari 2010. Dit staat los van de invoering van het participatiebudget en is dus ook onafhankelijk van de plaats waar de taken worden belegd.

## 2. Groningse visie op inzet participatiebudget

In het vorige hoofdstuk is de huidige situatie beschreven. De toekomstige situatie is mede afhankelijk van de gekozen visie op de inzet van het participatiebudget. In dit hoofdstuk geven we daarom kort in op deze visie.

De in de discussienotitie geadviseerde Groningse visie betekent dat we:

1. op weg gaan naar integraal participatiebeleid. In fase 1 2009-2011 verbinden we re-integratie, inburgering en volwasseneneducatie bestuurlijk, inhoudelijk, organisatorisch en financieel met elkaar. Op termijn leggen we verbindingen met de wet sociale werkvoorziening en de wet maatschappelijke ondersteuning.
2. als uitgangspunt "Alle stadgers actief" hebben. Als het kan via werk en als werk (nog) niet aan de orde is via andere vormen van deelname aan de samenleving. Het gaat dus zowel om het vergroten van arbeidsparticipatie als om het vergroten van de maatschappelijke participatie, waarbij het accent op arbeidsparticipatie ligt.
3. de al afgesproken Groningse kwantitatieve ambities (bestuurlijke afspraken) op het gebied van re-integratie, inburgering en volwasseneneducatie waar zullen maken.
4. mede gezien de daling van de middelen in het participatiebudget in de periode 2009-2011 geen extra Groningse kwantitatieve ambities in het kader van het participatiebudget formuleren.
5. vanuit het perspectief "Alle Stadgers actief" als kwalitatieve ambitie hebben om:
  - a. de samenhang in onze ondersteuning naar zelfredzaamheid te vergroten;
  - b. onze educatieve voorzieningen te ontwikkelen van "algemene voorziening" naar "individuele ondersteuning";
  - c. de positie van educatieve voorzieningen als onderdeel van inburgering en re-integratie te versterken.
6. vanuit het participatiebudget burgers ondersteunen die niet economisch (duurzaam kunnen voorzien in eigen inkomen dat minimaal op niveau van het sociaal minimum ligt), educatief (startkwalificatie en of inburgeringskwalificatie) of sociaal zelfredzaam (geletterd, sociale codes kennen en begrijpen en daadwerkelijk actief zijn in samenleving) zijn.
7. een regierol in de ondersteuning naar zelfredzaamheid nemen.
8. voorzieningen gaan afstemmen op de individuele situatie en het individuele doel. Dit betekent meer gecombineerde voorzieningen.
9. de leeftijdsbeperking 18-23 jaar van het VAVO loslaten.
10. ook vormen van klantmanagement gaan organiseren voor bepaalde deelnemers van educatieve voorzieningen.
11. ons opdrachtgeverschap voor verschillende voorzieningen beter afstemmen.
12. meer afspraken met de uitvoerende organisaties maken over doelen, resultaten en voortgang van individuele burgers (rapportagemomenten).

### 3. Bestuurlijke verankering participatiebudget

In dit hoofdstuk staan we stil van bij bestuurlijke verankering van de wet participatiebudget. Op dit moment is wethouder Van Schie verantwoordelijk voor het terrein volwasseneneducatie en wethouder Verschuren voor de terreinen inburgering en re-integratie. De vraag is welke portefeuillehouder uiteindelijk bestuurlijk verantwoordelijk wordt voor het participatiebudget.

Er zijn drie opties:

- I. We sluiten aan bij de ministeriële verantwoordelijkheidsverdeling. Landelijk is er één ministerie aangewezen voor de coördinatie van het Participatiebudget, en blijft de inhoudelijke verantwoordelijkheid bij de bestaande departementen. Voor Groningen betekent dat er één portefeuillehouder, t.w. wethouder Verschuren verantwoordelijk wordt voor de uitvoering van het participatiebudget. Beleidsmatig en budgettair blijft de verantwoordelijkheid voor educatie bij wethouder Van Schie en de verantwoordelijkheid voor re-integratie en inburgering bij Wethouder Verschuren.
- II. Zowel uitvoering, beleid als budgettaire verantwoordelijkheid gaat over naar de wethouder verantwoordelijk voor Volwasseneneducatie (Van Schie.)
- III. Zowel uitvoering, beleid als budgettaire verantwoordelijkheid gaat over naar de wethouder verantwoordelijk voor re-integratie en inburgering (Verschuren).

De betrokken portefeuillehouders hebben aangegeven voorlopig aan te willen sluiten bij de landelijke verantwoordelijkheidsverdeling. Dat betekent dat er vanaf 1 januari 2010 één portefeuillehouder, t.w. wethouder Verschuren verantwoordelijk wordt voor de uitvoering van het Participatiebudget. Beleidsmatig en budgettair blijft de verantwoordelijkheid voor educatie bij wethouder Van Schie en de verantwoordelijkheid voor re-integratie en inburgering bij Wethouder Verschuren.

Hiermee blijven de afzonderlijke verantwoordelijkheden duidelijker zichtbaar. Ook geldt dat educatie door de gedwongen winkelnering binnen het budget tot 2011 een bijzondere positie inneemt. Bij een volgend college kunnen eventueel nieuwe keuzes worden gemaakt.

## 4. Organisatorische vertaling participatiebudget

Naast de bestuurlijke verankering is het ook belangrijk om een organisatorische vertaling te maken. In dit hoofdstuk gaan we hier op in.

De voorgestelde richting is om per 1 januari 2011 de totale verantwoordelijkheid voor het participatiebudget te beleggen bij de dienst Sozawe. Dat betekent dat deze dienst dan zowel verantwoordelijk wordt voor het beleid, het budget, de inkoop van de voorzieningen als de verantwoording naar het rijk. De belangrijkste reden voor dit voorstel is dat de dienst Sozawe op dit moment al verantwoordelijk is voor 80% van de middelen en de uitvoering verzorgt van re-integratie en inburgering, die gezamenlijk ongeveer 90% van de middelen beslaan. De datum van 1 januari 2011 is gekoppeld aan het moment dat er daadwerkelijk een ongedeelde Participatiebudget ontstaat. Vanaf 2011 vervalt de bestedingsverplichting bij ROC's voor het educatiedeel.

### 4.1. Organiseren van de ondersteuning: klantmanagement

In de discussienotitie visie Participatiebudget hebben we een aantal uitgangspunten voor ondersteuning van onze burgers verwoord. Daarbij ligt het accent op aansluiten bij de individuele situatie, en ondersteunen met een (participatie)doel. Consequentie daarvan is dat naast het klantmanagement voor re-integratie en inburgering ook een vorm van klantmanagement zal gaan ontstaan voor bepaalde groepen educatiedeelnemers. Deels is er sprake van gecombineerd klantmanagement.

Sozawe voert op dit moment klantmanagement op het gebied van WWB (re-integratie) en inburgering uit. Vanuit die terreinen zoeken we de aansluiting met educatie. Organisatie van het klantmanagement vanuit Sozawe past bij de huidige ontwikkeling van klantmanagement rondom alfabetisering. Bij de ontwikkeling van het klantmanagement kan worden aangesloten bij het project 'Werkwijzer' dat binnen Sozawe loopt. Dit project richt zich op de ontwikkeling van het klantmanagement. De ontwikkeling past ook bij het uitgangspunt 'iedereen gekwalificeerd aan de slag' dat in het kader van het project Werkwijzer is geformuleerd.

De ontwikkeling van klantmanagement voor bepaalde groepen educatieklanten betekent overigens niet dat automatisch klantmanagement zal worden ingevoerd voor alle deelnemers aan educatie. Hierin zijn verschillende groepen te onderscheiden:

- Deelnemers cursussen sociale redzaamheid (taal, rekenen, digitale vaardigheden en sociale vaardigheden) en maatschappelijk functioneren.
  - o Een deel van deze deelnemers heeft ook behoefte aan ondersteuning op het gebied van inburgering en re-integratie. Het ligt voor de hand om in die gevallen aan te sluiten bij klantmanagement inburgering en re-integratie. In de pilot 'Alfabetisering' is dat het geval.
  - o Deelnemers waarbij dit in zijn geheel niet speelt (denk bijvoorbeeld aan 65-plussers die digitale vaardigheden leren) kunnen administratieve afspraken rondom verantwoording van middelen voldoen.
- Deelnemers VAVO. Hierbij is sprake van kwalificerend (tweedekans)onderwijs voor volwassenen die niet beschikken over een startkwalificatie. VAVO kan onder meer een belangrijke rol spelen als ondersteunend instrument bij de Wet Investeren in Jongeren (tot 27 jaar), die volgens planning (vooralsnog) per 1 juli 2009 wordt ingevoerd. Klantmanagement rondom de uitvoering van deze wet wordt naar alle waarschijnlijkheid belegd bij het huidige Jongerenloket.

De invoering van vormen van klantmanagement voor bepaalde klantgroepen van educatie is een taak die op dit moment nog niet door de gemeente wordt uitgevoerd. Daarmee is sprake van een uitvoeringsrisico.

De omvang van deze taak is op dit moment nog niet te bepalen en hangt mede af van de keuzes die nog moeten worden gemaakt voor welke groepen klantmanagement wordt ingevoerd, de inrichting van het klantmanagement en de vraag in hoeverre dit te combineren is met het bestaande klantmanagement rondom re-integratie en inburgering.



## 4.2 Opdrachtgeverschap participatiebudgetvoorzieningen

Voor het participatiebudget zal vanaf 2011 voor het gehele budget een inkoopregime gaan gelden (tot die tijd zijn er aparte afspraken over besteding van (educatie)middelen bij ROC's). De huidige werkwijze bij educatievoorzieningen om opdracht te verstrekken via subsidies zal daarmee komen te vervallen.

Vasthouden aan de bestaande situatie dat Sozawe inburgering en re-integratie verzorgt, en OCSW educatie leidt tot versnippering van expertise en continuering van de situatie dat het opdrachtgeverschap wordt ingevuld door twee diensten. De dienst Sozawe is op dit moment al voor 90% verantwoordelijk voor de uitvoering. We stellen voor het opdrachtgeverschap dicht bij de uitvoering te organiseren. De uitvoering zal daarmee komen te liggen bij de dienst Sozawe (zie paragraaf 4.1.). Consequentie is dat per 1 januari 2011 ook de inkoop van educatievoorzieningen door Sozawe wordt uitgevoerd.

De overgang van deze taak wordt gekoppeld aan de geleidelijke afbouw van de gedwongen winkelnering. Voorwaarde voor een goede overdracht is structureel overleg tussen OCSW/CMS en Sozawe/POI, de beide afdeling die verantwoordelijk zijn voor de afspraken over de voorzieningen.

## 4.3. Beleid/budget

De volgende overwegingen zijn van belang om te bepalen waar de beleidsverantwoordelijkheid het beste neergelegd kan worden:

1. Het bij elkaar organiseren van beleid en budget vergroot de eenduidigheid en stuurbaarheid. Afstemming tussen beleidsontwikkeling en opdrachtgeverschap is daarin belangrijk. Dat pleit voor een overgang van educatiebeleid van OCSW naar Sozawe.
2. Beleidsmatige samenhang is het best te organiseren als de verschillende beleidsterreinen dicht bij elkaar zijn georganiseerd. Dat pleit voor het samenvoegen van de beleidsfuncties op het gebied van re-integratie, inburgering en educatie.
3. De wethouder Onderwijs blijft in deze collegeperiode verantwoordelijk voor educatie. Dat pleit voor onderbrengen (behouden) bij OCSW.
4. Educatie moet niet alleen worden georganiseerd vanuit het perspectief (de opdracht) van re-integratie. Educatie heeft een breder doel en moet in principe openstaan voor alle burgers. Bovendien heeft educatie belangrijke raakvlakken met o.a. het familieleren en het tegengaan van voortijdig schoolverlaten. Beleggen van het educatiebeleid bij OCSW vermindert het risico dat educatie alleen vanuit het perspectief van re-integratie georganiseerd wordt.
5. Op termijn willen we een sterkere koppeling met de (ondersteuning binnen de) WMO. De beleidsmatige samenhang is wellicht beter te realiseren vanuit OCSW. De samenhang in de ondersteuning is wellicht juist beter te organiseren vanuit Sozawe omdat daar het individuele klantriveau ligt.

Vooralsnog stellen we voor om de beleidsfunctie per 1 januari 2011 onder te brengen bij Sozawe om de samenhang in het beleid op de terreinen re-integratie, inburgering en educatie goed te kunnen organiseren. Overgang van de beleidsfunctie kan bijvoorbeeld worden gekoppeld aan de overgang van het opdrachtgeverschap educatie, aan een eventuele portefeuillehouderverdeling in een nieuw college of aan mogelijke ontwikkelingen binnen het concern op het domein Mens & Welzijn

#### 4.4. Verantwoording participatiebudget

Sozawe beheert op dit moment 80% van het budget. Bij het vervallen van de huidige GSB-afspraken zou het budget voor inburgering ook overgaan van de dienst OCSW naar Sozawe. Daarnaast geldt dat de verantwoordingsystematiek rondom het Participatiebudget vergelijkbaar is met het huidige WWB-werkdeel dat op dit moment door Sozawe wordt beheerd en verantwoord. Het ligt dan ook voor de hand om de verantwoording van het budget te beleggen bij de dienst Sozawe.

In de gemeentelijke programmabegroting zijn de middelen voor re-integratie en inburgering opgenomen in het programma 'Werk en Inkomen'. De educatiemiddelen zijn opgenomen in het programma 'Onderwijs en Welzijn'. We stellen voor op termijn de middelen onder hetzelfde programma te brengen. Een voorstel daarvoor wordt nog uitgewerkt.

#### 4.5. Gefaseerde overgang verantwoordelijkheidsverdeling

We stellen voor al als richting te kiezen voor een gefaseerde overgang van taken en verantwoordelijkheden. In de fasering willen we aansluiten bij de afbouw van de bestedingsverplichting van het educatiedeel binnen het participatiebudget. Op basis van het bovenstaande zouden de interne verantwoordelijkheidsverdeling er op hoofdlijnen dan als volgt er uit komen te zien.

##### 2009

- I. Klantmanagement
  - ⇒ Alfabetiseringsklanten NT2 via klantmanagers Inburgering .
  - ⇒ Overige educatieklanten nog geen vorm van klantmanagement.
- II. Opdrachtgeverschap participatiebudgetvoorzieningen
  - ⇒ Educatie via subsidie dienst OCSW.
  - ⇒ Inburgering/reïntegratie via aanbesteding dienst SOZAWE.
- III. Beleid/budget
  - ⇒ Educatie bij dienst OCSW.
  - ⇒ Inburgering/reïntegratie bij Sozawe.
- IV. Verantwoording richting rijk en raad
  - ⇒ Huidige situatie handhaven. Dit betekent penvoering voor BDU/SIV voor onderdeel inburgering en educatie bij dienst OCSW. WWB bij dienst SOZAWE.

##### 2010

- I. Klantmanagement
  - ⇒ Educatieklanten via klantmanagers dienst Sozawe.
- II. Opdrachtgeverschap participatiebudgetvoorzieningen
  - ⇒ Educatievoorzieningen via dienst OCSW in overleg met SOZAWE.
  - ⇒ Inburgerings/reïntegratievoorzieningen via dienst SOZAWE in overleg met OCSW.
- III. Beleid/budget
  - ⇒ Educatiedeel bij dienst OCSW (i.v.m. bestedingsverplichting).
  - ⇒ Inburgering/reïntegratie bij dienst SOZAWE.
- IV. Verantwoording participatiebudget richting rijk en raad
  - ⇒ Coördinatie dienst Sozawe.
  - ⇒ Huidige indeling in de programmabegroting handhaven

- I. Klantmanagement  
⇒ Educatieklanten via klantmanagers dienst Sozawe.
- II. Opdrachtgeverschap participatiebudgetvoorzieningen  
⇒ Via dienst SOZawe.
- III. Beleid/budget  
⇒ Beleid en budget educatiedeel onderbrengen bij Sozawe.
- IV. Verantwoording participatiebudget richting rijk en raad  
⇒ Coördinatie dienst Sozawe.  
⇒ Middelen Participatiebudget worden ondergebracht in één programma.