



# Strategisch beleidskader Werk en Inkomen 2016-2018

Geactualiseerde kaders en opdracht voor de nieuwe uitvoeringsorganisatie  
Participatiewet Noord-Groningen

## Inhoudsopgave

|  |    |
|--|----|
| Inleiding en leeswijzer .....  | 3  |
| 1 Opgaven vanuit de Participatiewet.....                                   | 5  |
| 1.1 De opgaven .....   | 6  |
| 2. Kaderstelling en opdrachtgeverschap .....                               | 8  |
| 2.1 Kaderstelling, opdrachtverstrekking en verantwoording: het proces..... | 9  |
| 2.2 Rollen .....   | 10 |
| 3. De maatschappelijke opgave .....  | 13 |
| 3.1 De maatschappelijke opgave.....  | 13 |
| 3.2 Doelstellingen .....   | 15 |
| 3.3. Dienstverlening.....  | 17 |
| 3.4 Kaders: regels en voorzieningen .....                                  | 20 |
| 3.5. Opdrachtverstrekking en verantwoording .....                          | 21 |
| 4. De financiële opgave .....  | 22 |
| 4.1 De financiële opgave .....   | 22 |
| 4.2 Doelstellingen .....   | 27 |
| 4.3. Het kader .....   | 27 |
| 4.4. Opdrachtverstrekking en verantwoording .....                          | 27 |
| 5. De organisatorische opgave.....   | 29 |

## Inleiding en leeswijzer

In maart 2015 hebben de gemeenteraden van de BMW-gemeenten een strategisch beleidskader Werk en Inkomen vastgesteld. Hierin hebben de raden vastgelegd binnen welke kaders de Participatiewet en de WSW moeten worden uitgevoerd. Het doel van dat beleidskader is:

- Vast te stellen op welke manier burgers in de gemeenten:
  - worden ondersteund bij het vinden en behouden van werk, en/of
  - worden ondersteund bij andere manieren van maatschappelijke participatie, en/of
  - een beroep kunnen doen op vormen van inkomensondersteuning
- Vast te stellen welke doelstellingen de gemeenteraden op het gebied van werk en inkomen willen realiseren en welke middelen en voorzieningen zij hiervoor beschikbaar willen stellen (en onder welke voorwaarden dat gebeurt)
- (via de colleges) richting te geven aan de activiteiten die de uitvoeringsorganisatie moet verrichten om de doelen te kunnen realiseren
- helder te maken op welke manier colleges en uitvoeringsorganisatie de raden informeren over de voortgang van de activiteiten en op welke manier daarover verantwoording wordt afgelegd.

Dit beleidskader is daarmee één van de instrumenten waarover de raden beschikken om de kaderstellende en controlerende rol op het gebied van werk en inkomen te kunnen vervullen. Binnen dit kader kunnen de gezamenlijke colleges vervolgens een opdracht verstrekken aan de uitvoeringsorganisatie voor de Participatiewet<sup>1</sup>.

Sinds de vaststelling van het strategisch beleidskader 2015-2018 hebben zich de nodige ontwikkelingen voorgedaan. Naast landelijke en regionale ontwikkelingen rondom regelingen en samenwerkingsverbanden, is uitvoering gegeven aan een aantal (organisatorische) opdrachten uit dat beleidskader. Zo hebben de raden inmiddels besloten om te komen tot één uitvoeringsorganisatie voor de Participatiewet (en de WSW) in Noord-Groningen en is een implementatieplan opgesteld waarin is beschreven hoe die organisatie eruit gaat zien. Ook hebben de gemeenteraden inmiddels een besluit genomen over de juridische vormgeving van deze nieuwe uitvoeringsorganisatie. De Gemeenschappelijke regeling is aangepast en is nu de Gemeenschappelijke regeling Participatie Noord Groningen. Tot slot is een evaluatie van het afgelopen jaar uitgevoerd van het Strategisch beleidskader 2015-2018. Hierin is geconcludeerd dat we op de goede weg zijn maar dat er ook nog verbeterpunten uit te voeren zijn. In het beleidskader stonden 13 kaders opgesomd. Omdat vier kaders overlap vertoonden, hebben we dat in dit kader teruggebracht naar 11 kaders. Daarnaast is het Beschut werk nog niet van de grond gekomen. In het vorige beleidskader was hieraan geen concrete invulling gegeven. In dit beleidskader is dit wel gedaan. Als laatste blijkt uit de evaluatie dat

---

<sup>1</sup> Waarbij in 2016 tot aan de feitelijke vorming van één uitvoeringsorganisatie sprake is van een opdracht aan twee afzonderlijke uitvoeringsorganisaties.

de extra uitstroom naar passend werk vanuit de SW aandacht behoeft. In het afgelopen jaar is het aantal detacheringen en "begeleid werk" nagenoeg gelijk gebleven.

In december van 2015 hebben gemeenteraden een aantal verordeningen op grond van de Participatiewet, aangepast waarin regels zijn vastgelegd over de ondersteuning aan verschillende groepen burgers op het gebied van werk, inkomen en participatie: de re-integratieverordening, de afstemmingsverordening en de verordening cliëntenparticipatie. Die verordeningen zijn daarmee onderdeel van het kader van de uitvoering van de Participatiewet.

Tenslotte hebben we nu een eerste jaar ervaring op kunnen doen met de uitvoering van de verschillende onderdelen van de Participatiewet.

Al deze ontwikkelingen maken het wenselijk én noodzakelijk om het Strategisch beleidskader Werk en Inkomen 2015-2018 te actualiseren.

Dit strategisch beleidskader bestaat uit 5 hoofdstukken. In het eerste hoofdstuk gaan we in op de opgaven die de Participatiewet met zich meebrengt en de wijze waarop de BMW-gemeenten deze willen invullen. Hoofdstuk 2 gaat in op de kaderstelling en de invulling van de regierol door de gemeenten. Vervolgens worden in de hoofdstukken 3 tot en met 5 de opgaven voor de gemeenten uitgewerkt in kaders, doelen en prestatie-indicatoren.

# 1 Opgaven vanuit de Participatiewet

De invoering van de Participatiewet leidt tot veranderingen in de opdracht voor de gemeenten en de (aard en omvang van de) doelgroep die zij moeten ondersteunen. De belangrijkste gevolgen voor gemeenten zijn:

- Er vindt een verandering plaats van de doelgroepen waarvoor de gemeente verantwoordelijkheid draagt bij de ondersteuning van hun arbeidsinschakeling. Dat komt doordat er geen mensen (met arbeidsvermogen en een arbeidsbeperking) meer zijn die gebruik kunnen maken van de Wet sociale werkvoorziening en de Wajong. Dat betekent dat een grotere groep mensen met een arbeidsbeperking een beroep gaat doen op gemeentelijke ondersteuning op het gebied van werk en inkomen, waarbij het doel is dat deze groepen zoveel mogelijk op de reguliere arbeidsmarkt aan de slag gaan. Tegelijkertijd neemt het aantal medewerkers dat aan de slag is bij een SW-bedrijf (door natuurlijk verloop) af.
- Er vindt een verandering plaats in de voorzieningen die gemeenten kunnen inzetten. Voor (specifieke) groepen van mensen met een arbeidsbeperking kan de gemeente loonkostensubsidies verstrekken die kunnen worden gefinancierd uit het inkomensbudget. Gemeenten moeten daarbij keuzes maken over de manier waarop zij deze groepen ondersteunen en in welke omvang dat gebeurt.
- Het Rijk vraagt van gemeenten om in de arbeidsmarktregio samen te werken met:
  - sociale partners, andere gemeenten en het UWV bij het creëren van (afspraken)banen voor mensen met een arbeidsbeperking in een regionaal Werkbedrijf.
  - andere gemeenten en het UWV bij werkgeversdienstverlening
- De financiering verandert: er vinden bezuinigingen plaats op de re-integratiemiddelen voor de “oude” doelgroepen van de WWB en de WSW. Tegelijkertijd komt er extra geld beschikbaar voor de “nieuwe” doelgroepen: budget voor loonkostensubsidies in de BUIG en budget voor begeleiding en ondersteuning in het Participatiebudget. Daarbij is het wel de vraag of deze middelen voldoende zijn om de extra kosten te kunnen financieren.
- Op het gebied van inkomensondersteuning heeft de gemeente minder beleidsruimte. Een groot deel van de categoriale regelingen zijn met de komst van de Participatiewet afgeschaft.

Kortom: de invoering van de Participatiewet heeft gezorgd voor veranderingen in aard en omvang van doelgroepen voor gemeenten, voor aanpassingen van de opdracht en voor kortingen op beschikbare middelen. Het brengt daarom grote opgaven voor de gemeenten met zich mee. In dit hoofdstuk gaan we in op deze maatschappelijke, financiële en organisatorische opgaven.

## 1.1 De opgaven

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de ondersteuning naar werk (of participatie) van een grote groep burgers aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Het gaat daarbij om personen die:

- een beroep deden en doen op de bijstand (WWB): personen die (tijdelijk) niet in hun levensonderhoud kunnen voorzien. Deze gehele doelgroep van de WWB gaat op in de Participatiewet;
- op 31 december 2014 aan het werk waren binnen de WSW. Gemeenten blijven verantwoordelijk voor het bieden van werk aan deze groep;
- vanwege een arbeidsbeperking niet in staat zijn om het minimumloon te verdienen: personen die vóór 1 januari 2015 nog een beroep konden doen op de WSW of op de Wajong en die nu zijn aangewezen op het instrumentarium uit de Participatiewet en de ondersteuning door gemeenten. Het gaat daarbij om een groep die in veel gevallen is aangewezen op langdurige vormen van ondersteuning.

Gemeenten hebben daarvoor verschillende instrumenten beschikbaar. Een deel daarvan ligt vast in de Participatiewet (loonkostensubsidies en begeleiding bij afspraakbanen), een deel kan de gemeente zelf vastleggen in verordeningen.

### Maatschappelijke opgave

- Zoveel mogelijk mensen uit een grotere en complexere doelgroep actief deel laten nemen aan de samenleving, waar mogelijk door middel van (regulier) werk.
- Zo weinig mogelijk mensen doen een beroep op een bijstandsuitkering.
- Mensen die het financieel niet redden, inkomensondersteuning bieden.

Terwijl de doelgroep van de Participatiewet toeneemt, neemt het budget dat gemeenten ontvangen voor de re-integratie van de “oude groep” bijstandsgerechtigden en voor de uitvoering van de bestaande WSW de komende periode af. Er komen extra middelen beschikbaar voor nieuwe doelgroepen in de Participatiewet. De gemeenten ontvangen voor al deze groepen één ontschot Participatiebudget. Een belangrijk deel van het budget (voor de WSW) ligt vast vanwege verplichtingen in de WSW. Hierdoor is de bestedingsruimte beperkt.

Naast middelen voor de ondersteuning van burgers, ontvangen gemeenten ook budget voor het financieren van bijstandsuitkeringen en loonkostensubsidies voor mensen met een beperking (BUIG-budget). Deze middelen zijn voor Nederland als geheel voldoende om de uitgaven te kunnen financieren. Door de wijze waarop de middelen over gemeenten worden verdeeld, geldt dat niet automatisch voor alle gemeenten afzonderlijk. Gemeenten moeten zich dus inspannen om ervoor te zorgen dat de uitgaven voor de bijstand beperkt blijven. Wanneer er ondanks deze inspanningen toch tekorten blijven bestaan, kunnen gemeenten een beroep doen op een landelijke vangnetregeling.

### **De financiële opgave**

- Grotere groep burgers ondersteunen bij hun arbeids- en maatschappelijke participatie met relatief minder budget.
- De uitgaven voor de bijstand zoveel mogelijk beperken

Met de komst van de Participatiewet worden verschillende doelgroepen samengebracht onder één wet. Van gemeenten wordt daarom gevraagd om de ondersteuning van deze doelgroepen zo integraal mogelijk te organiseren en daarbij optimaal gebruik te maken van de kennis en infrastructuur van de organisaties die nu specifieke groepen bedienen. Het ligt daarom voor de hand om de kennis, de instrumenten, de voorzieningen en de activiteiten van de organisaties die nu nog afzonderlijke doelgroepen ondersteunen, samen te voegen en te organiseren op basis van nieuwe samenstelling van doelgroepen en nieuwe doelstellingen. In de eerste plaats om de effectiviteit te vergroten, in de tweede plaats om de efficiency te vergroten en daarmee de kosten te verlagen.

Ook wordt van gemeenten gevraagd om bij de uitvoering van een aantal (deel-)taken samen te werken met andere gemeenten, het UWV en sociale partners binnen de arbeidsmarktregio. Tenslotte leiden de decentralisaties binnen het sociale domein tot de opgave van gemeenten om daar waar sprake is van meervoudige problematiek bij burgers, zoveel mogelijk geïntegreerde dienstverlening te bieden op basis van het uitgangspunt “één gezin, één plan, één regisseur”.

### **De organisatorische opgave**

- De taken uit de Participatiewet zo te organiseren dat deze effectief en efficiënt kunnen worden uitgevoerd.
- Daarbij samen te werken met andere partners in de arbeidsmarktregio.
- Daarbij samen te werken binnen het sociale domein.

In de volgende hoofdstukken werken we deze opgaven verder uit.

---

Wijzigingen ten opzichte van vorige kader

**Ten opzichte van het voorgaande strategische beleidskader hebben we enkele aanpassingen doorgevoerd in de beschrijving van de opgaven. We hebben ervoor gekozen om het beperken van het aantal bijstandsgerechtigden en de uitgaven daarvoor expliciet op te nemen als maatschappelijke en financiële opgave. We willen immers dat zo weinig mogelijk mensen een beroep hoeven doen op een uitkering. Daarnaast hebben we toegevoegd dat de activiteiten plaatsvinden binnen een veranderende omgeving: die van de arbeidsmarktregio en die van het brede sociale domein**

---

## 2. Kaderstelling en opdrachtgeverschap

De Participatiewet vraagt met de andere decentralisaties binnen het sociale domein om een steviger regierol van de gemeente(raad). De raad moet kunnen bepalen hoe de burgers van de gemeente worden ondersteund en moet in staat zijn een (integrale) afweging te maken tussen de doelen, doelgroepen, aard en mate van ondersteuning en de financiële mogelijkheden. Daarvoor heeft de raad verschillende instrumenten beschikbaar. In het strategisch beleidskader van 2015 hebben de gemeenteraden al vastgesteld hoe zij deze instrumenten wil gaan inzetten. Hieronder zetten wij nog kort op een rij op welke manier de raad zijn kader stellende en controlerende rol kan waarmaken.

### 1. *Strategisch beleidskader*

Met het voorliggende strategische beleidskader geven de gemeenteraden aan welke doelstellingen zij op het gebied van werk, inkomen en participatie willen behalen, welke doelgroepen prioriteit hebben, welke instrumenten kunnen worden ingezet en welke middelen beschikbaar zijn om de doelen te realiseren. Dit beleidskader vormt daarmee het kader waarbinnen:

- a) De colleges een opdracht kunnen formuleren voor de uitvoeringsorganisatie Participatiewet
- b) De uitvoeringsorganisatie dienstverlening biedt aan burgers en werkgevers
- c) Colleges en uitvoeringsorganisatie de raad informeren en verantwoording afleggen over voortgang, geboekte resultaten en ingezette middelen en voorzieningen.

### 2. *Verordeningen*

Met de opgestelde verordeningen (re-integratieverordening, afstemmingsverordening en verordening cliëntenparticipatie) geeft de raad aan welke rechten en plichten burgers hebben op het gebied van (ondersteuning bij) werk, inkomen en participatie. Dit biedt tevens de kaders waarbinnen de uitvoeringsorganisatie dienstverlening kan bieden.

### 3. *Vormgeving van de uitvoeringsorganisatie*

Bij de gezamenlijke uitvoering van de Participatiewet wordt een Gemeenschappelijke Regeling voorgesteld waarbij het bestuur bestaat uit collegeleden van de vier gemeenten (collegeregeling). Met deze vormgeving is de kader stellende en controlerende rol van de raad geborgd. De raad kan immers op vaste momenten een zienswijze geven en daarnaast te allen tijde de collegeleden die namens de gemeente in het AB zitting hebben bevragen of ter verantwoording roepen.

Doordat beleidscapaciteit binnen de gemeentelijke organisatie blijft, is daarnaast een beoordeling en duiding van de resultaten van de uitvoeringsorganisatie gewaarborgd.

De Raad voor Openbaar bestuur (Rob) geeft overigens in een advies<sup>2</sup> aan dat voor de democratische legitimiteit van gemeentelijke samenwerkingsvormen actieve betrokkenheid van gemeenteraden essentieel is. De Rob pleit voor meer wisselwerking tussen gemeenteraden en

---

<sup>2</sup> Wisselwerking, naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking (december 2015), Rob.



uitvoeringsorganisatie waarbij niet alleen sprake is van beheersing en verantwoording, maar ook (en vooral) van anticiperen, leren, gezamenlijk evalueren, ontwikkelen en aanpassen. Daarbij doet zij een aantal suggesties: gezamenlijke informatiesessies beleggen, besturen van samenwerkingsverbanden uit te nodigen om toelichting te geven op wat ze doen en hoe ze het doen of rekenkamers te vragen onderzoek te doen naar de resultaten van beleid.

Evalueren en leren zijn ook van toepassing op dit strategisch beleidskader. Zeker in de eerste periode van de nieuwe vorm van kaderstelling en de nieuwe uitvoeringsorganisatie is het van belang om ervaringen op te doen en daarvan (als raad, college en uitvoeringsorganisatie) te leren en waar nodig veranderingen door te voeren.

#### *4. Dienstverlening van de uitvoeringsorganisatie*

Gemeenteraden stellen de kaders voor de dienstverlening aan hun burgers vast. Met de vaststelling van de nota “werk aan de winkel” heeft de raad het dienstverleningsconcept (en dan met name de ondersteuning van burgers in drie sporen) vastgesteld.

#### *5. Overige beleidskaders*

Op het gebied van inkomensondersteuning worden de kaders voor de dienstverlening ook door de gemeenteraden vastgelegd in specifieke beleidsnota's. Concreet gaat het daarbij om:

- Het minimabeleid, zoals dat is vastgesteld in de notitie “Meer doen met minima”
- Het handhavingsbeleid, zoals dat is vastgelegd in het handhavingsjaarprogramma

### **2.1 Kaderstelling, opdrachtverstrekking en verantwoording: het proces**

Zoals genoemd stellen de raden de kaders vast voor de uitvoering van de Participatiewet<sup>3</sup>. De colleges formuleren jaarlijks in de opdrachtverstrekking aan de uitvoeringsorganisatie de organisatorische doelen en de te bereiken prestaties. De P&C-cyclus van de nieuwe uitvoeringsorganisatie bestaat uit de volgende elementen:

- De begroting van de uitvoeringsorganisatie (artikel 21 GR).
- De op basis van het Strategisch Beleidsplan Werk en Inkomen opgestelde opdracht zoals die door de colleges aan de uitvoeringsorganisatie wordt gegeven (artikel 5 lid 2 GR).
- Het uitvoeringsplan (artikel 5 lid 3 GR).
- Verantwoordingsrapportages per kwartaal
- Jaarstukken (artikel 22 GR).

In de P&C-cyclus is het belangrijk dat recht wordt gedaan aan de mogelijkheden van de gemeenteraden om invloed uit te oefenen op de begroting en beleid van de GR. Dat betekent dat het bestuur van de GR de plicht heeft om voor 15 april van elk jaar de algemene financiële kaders en voorlopige jaarrekeningen voor het volgend jaar toe te zenden aan de raden van de deelnemende gemeenten. De termijn voor het geven van een zienswijze op ontwerpbegrotingen door de raden wordt

---

<sup>3</sup> De bevoegdheden voor de uitvoering van de Wsw blijven overigens gedelegeerd aan de GR

verlengd van zes naar acht weken. In onderstaande figuur staat de P&C-cyclus op hoofdlijnen aangegeven voor de jaren 2016 en 2017. Deze bestaat uit de volgende cycli:

- De opdrachtcyclus voor het komend jaar, bestaande uit de opdrachtverlening voor 1 maart en het vaststellen van de begroting en uitvoeringsplan in september.
- De verantwoordingscyclus bestaande uit drie kwartaalrapportages (april, augustus, november), die aansluiten bij de rapportages van het sociale domein. Na afloop van het jaar, wordt een jaarverslag opgeleverd. Dit is tevens de rapportage over het vierde kwartaal.

Gemeenten stellen eens in de vier jaar het beleidskader vast dat als basis dient voor de opdrachtverlening aan de uitvoeringsorganisatie. De opdrachtverlening wordt jaarlijks geactualiseerd.



## 2.2 Rollen

De scheiding tussen de opdrachtgevende en de opdrachtnemende rol vraagt van alle partijen expertise om deze cyclus goed te kunnen doorlopen. De opdrachtgever dient immers haalbare doelen te formuleren en moet kunnen beoordelen of de behaalde resultaten voldoen aan de gestelde opdracht. De opdrachtnemer dient te zorgen voor een goede uitvoering die aansluit bij de gestelde opdracht en dient transparant te zijn over wat goed en minder goed gaat bij de ondersteuning van burgers uit de vier gemeenten. Het formuleren van en verantwoorden over de opdracht vindt plaats in dialoog tussen gemeenten en uitvoeringsorganisatie. Die dialoog is bedoeld om vanuit de verschillende verantwoordelijkheden afstemming te krijgen over reële doelen, de prestaties en de gevolgen hiervan.

Als gemeenten zorgen we voor een eenduidige en samenhangende opdracht, waarbij het beleid op elkaar is afgestemd. Het blijft daarbij mogelijk om lokale keuzes te maken. In dat geval dient de afzonderlijke gemeente hier zelf op te sturen. Afwijkende keuzes kunnen extra inspanningen van de uitvoeringsorganisatie vragen en daarmee extra kosten met zich mee brengen. Gemeenten zijn in dat geval zelf verantwoordelijk voor de financiële dekking.

Hieronder schetsen we nog kort welke rol de afzonderlijke partijen hierbij spelen.

### *Gemeenteraad*

De gemeenteraden stellen maatschappelijke en financiële doelen op en formuleren de kaders waarbinnen de Participatiewet wordt uitgevoerd. Dat gebeurt door het vaststellen van verordeningen en dit beleidskader. Daarnaast worden de begroting en de jaarstukken van de uitvoeringsorganisatie (de Gemeenschappelijke Regeling) aan de gemeenteraad voorgelegd om hun visie hierover kenbaar te maken.

Tijdens het jaar wordt de gemeenteraad via de normale P&C-cyclus (via kwartaalrapportages sociaal domein en de gemeentelijke bestuursrapportages) geïnformeerd over de resultaten van en de uitvoering door de uitvoeringsorganisatie en eventueel door de uitvoeringsorganisatie voorgestelde verbetermaatregelen. Daarnaast kunnen gemeenteraden collegeleden in het AB van de gemeenschappelijke regeling om informatie vragen of ter verantwoording roepen. Tenslotte kunnen gemeenteraden ook afspreken om op andere manieren een actievere rol te spelen<sup>4</sup>.

### *College*

De colleges zijn de directe opdrachtgever van de uitvoeringsorganisatie. Zij stellen de organisatorische doelen op. Daarnaast verstrekken zij op basis van de kaders en doelen van de gemeenteraden de opdracht en bewaken de voortgang hiervan. Collegeleden vormen het AB en DB van de Gemeenschappelijke Regeling uitvoeringsorganisatie Participatiewet Noord-Groningen. Zij zorgen ervoor dat de gemeenteraden op de hoogte zijn van de ontwikkelingen binnen de GR.

### *Ambtelijk*

Tot de opdrachtgevende rol behoort het opstellen van de verordeningen, het strategische beleid en de duiding en beoordeling van de begroting, jaarrekening en de tussentijdse rapportages. De ambtelijke voorbereiding daarvan vindt plaats binnen de gemeentelijke organisaties. Omdat vanuit de vier gemeenten één opdracht verstrekt wordt, is de beleidscapaciteit gebundeld. Het opstellen van adviezen en de duiding van begrotingen en rapportages gebeurt in dialoog met de uitvoeringsorganisatie.

---

<sup>4</sup> Zie het advies van de Rob: Wisselwerking (p 41-43)

### *De uitvoeringsorganisatie*

De uitvoeringsorganisatie is opdrachtnemer voor de uitvoering van de Participatiewet. Zij draagt zorg voor een goede uitvoering van deze wet binnen de kaders van de gemeenteraden en volgens de opdracht van de colleges. Zij is transparant over ontwikkelingen en resultaten en informeert de gemeenteraden actief over plannen, resultaten en afwijkingen in de uitvoering. Zij doet dat in dialoog met de ambtelijke vertegenwoordigers van de gemeenten.

| Partij                                 | Rol en taken  |
|--|---|
| Gemeenteraad                           | <ul style="list-style-type: none"><li>• Stelt strategisch beleidskader vast</li><li>• Formuleert maatschappelijke en financiële doelen</li><li>• Geeft gevoelens over begroting en jaarrekening</li><li>• Controleert college via de P&amp;C-cyclus</li></ul>   |
| College van Burgemeester en Wethouders | <ul style="list-style-type: none"><li>• Directe opdrachtgever uitvoeringsorganisatie</li><li>• Formuleert organisatorische doelen</li><li>• Formuleert prestatie-indicatoren voor alle opgaven</li><li>• Vormt het Algemeen Bestuur van de Gemeenschappelijke Regeling</li><li>• Voert regie op de uitvoering van de opdracht</li><li>• Informeert en legt verantwoording af aan gemeenteraden</li></ul>        |
| Ambtelijk                              | <ul style="list-style-type: none"><li>• Stelt strategisch beleidskader op ten behoeve van de gemeenteraad</li><li>• Stelt verordeningen op ten behoeve van de gemeenteraad</li><li>• Beoordeelt begroting, jaarrekening en uitvoeringsplan ten behoeve van de colleges en de gemeenteraden</li><li>• Voert dialoog met het management van de uitvoeringsorganisaties over de uitvoering en resultaten</li></ul> |
| Uitvoeringsorganisatie                 | <ul style="list-style-type: none"><li>• Voert de opdracht van de colleges uit (binnen de kaders van de wet en de gemeenteraden)</li><li>• Informeert en legt verantwoording af aan colleges (en gemeenteraden)</li><li>• Voert dialoog met ambtelijke vertegenwoordigers over de uitvoering en resultaten</li></ul>   |

### 3. De maatschappelijke opgave

In dit hoofdstuk werken we de maatschappelijke opgave voor de gemeenten nader uit. Vervolgens beschrijven we welke doelen we (voor welke doelgroepen) willen realiseren, hoe de dienstverlening aan burgers eruit moet zien en wat dit betekent voor de opdrachtomschrijving van de colleges en de verantwoording over de resultaten.

#### 3.1 De maatschappelijke opgave

##### Maatschappelijke opgave

- Zoveel mogelijk mensen uit een grotere en complexere doelgroep actief deel laten nemen aan de samenleving, waar mogelijk door middel van (regulier) werk.
- Zo weinig mogelijk mensen doen een beroep op een bijstandsuitkering.
- Mensen die het financieel niet redden, inkomensondersteuning bieden.

##### Kader 1: Eén klantgroep met als doel maximale participatie

- Zoveel mogelijk mensen uit een grotere en complexere doelgroep actief deel laten nemen aan de samenleving, waar mogelijk door middel van (regulier) werk.
- Zo weinig mogelijk mensen doen een beroep op een bijstandsuitkering.
- 

Doelstelling van ons beleid is om zoveel mogelijk mensen deel te laten nemen aan de samenleving, door middel van werk of door andere vormen van maatschappelijke participatie. Zo weinig mogelijk mensen moeten een beroep doen op een bijstandsuitkering. Dat is geen eenvoudige opgave. De doelgroep waarvoor we verantwoordelijk zijn, neemt in omvang en in complexiteit toe. Door de afsluiting van de WSW en de Wajong zijn gemeenten verantwoordelijk voor de ondersteuning van mensen met een arbeidsbeperking. In onze regio is er daarbij sprake van een oververtegenwoordiging van deze groep (1,5 keer het landelijk gemiddelde). Naar verwachting betekent dit dat er in 2018 circa 120 mensen extra een beroep doen op onze ondersteuning op het gebied van werk en inkomen. Een groot deel van deze mensen is waarschijnlijk aangewezen op zogenoemde afspraakbanen of banen in het kader van (de nieuwe voorziening) beschut werk.

Zij zullen dus gebruik maken van loonkostensubsidies en vormen van begeleiding. Voor deze groep hebben bedrijven de toezegging gedaan extra banen te zullen creëren. De maatschappelijke opgave van gemeenten bestaat er dus uit om bedrijven daarbij optimaal te faciliteren. Dat gebeurt door middel van de inzet van voorzieningen die de risico's en de kosten voor bedrijven verlagen en door de potentiële kandidaten voor deze (afspraak-)banen in beeld te hebben en voor te bereiden op werk.

*Verwachte ontwikkeling nieuwe doelgroep Participatiewet*

|  | 2016 | 2017 | 2018 |
|--|------|------|------|
|--|------|------|------|

|      |    |    |     |
|------|----|----|-----|
| BMWE | 51 | 81 | 120 |
|------|----|----|-----|

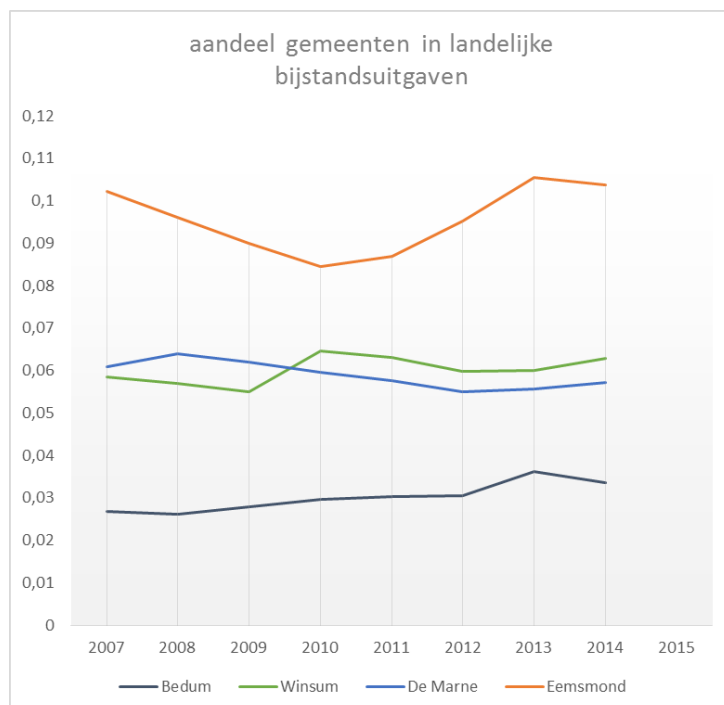
Op 1 januari 2016 werden er in onze gemeenten 1048 bijstandsuitkeringen verstrekt<sup>5</sup>. Landelijk wordt er de komende jaren een geringe toename verwacht van dat aantal. Die wordt vooral veroorzaakt door de extra instroom als gevolg van de volledige afsluiting van de WSW en de gedeeltelijke afsluiting van de Wajong (zie hierboven). Wanneer we als gemeente de landelijke verwachte groei zouden volgen, zou het aantal bijstandsgerechtigden zich als volgt ontwikkelen.

*Ontwikkeling bijstand op basis van landelijke aannames<sup>6</sup>*

|      | 2016 | 2017 | 2018 |
|------|------|------|------|
| BMWE | 1047 | 1072 | 1105 |

Hoe die ontwikkelingen er exact uitzien, is echter nauwelijks te voorspellen. Daarnaast hebben we in onze regio te maken met een economische ontwikkeling die achterblijft bij de rest van het land. Dat maakt de opgave om meer mensen aan het werk te krijgen en minder mensen een beroep te laten doen op de bijstand tot een zeer uitdagende. In de afgelopen drie jaar zien we dat het aandeel van de vier gemeenten in de uitgaven voor de bijstand (en dus het aantal bijstandsgerechtigden) aan het toenemen is, terwijl het aantal inwoners afneemt.

*Ontwikkeling aandeel gemeenten in landelijke bijstandsuitgaven*



<sup>5</sup> Exclusief loaw/z en BBZ (circa 100).

<sup>6</sup> Exclusief loaw/z en BBZ

## WSW

Met de invoering van de Participatiewet is de instroom in de WSW gestopt. De huidige groep WSW-ers (diegenen die op 31 december 2014 een dienstverband hadden) behoudt haar rechten en plichten. De gemeenten houden dus de verantwoordelijkheid om deze groep een arbeidsplek te bieden. Omdat er geen nieuwe instroom plaatsvindt, neemt deze groep de komende jaren door natuurlijk verloop af. Ability verwacht dat het daarbij gaat om een afname van circa 15% in de komende drie jaar.

### *Verwachte ontwikkeling WSW-medewerkers*

|                           | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---------------------------|------|------|------|------|
| Aantal WSW'ers (in S.E's) | 385  | 366  | 346  | 326  |

De maatschappelijke opgave voor deze groep bestaat dus uit het bieden van een passende werkplek, waarbij dat zoveel mogelijk in een reguliere werkomgeving moet zijn. Dat laatste gebeurt dan door middel van detacheringen of begeleid werken.

## **3.2 Doelstellingen**

We streven ernaar om zoveel mogelijk mensen uit de verschillende doelgroepen duurzaam deel te laten nemen aan de reguliere arbeidsmarkt. En waar dat niet mogelijk is zoveel mogelijk mensen deel te laten nemen aan andere maatschappelijke activiteiten.

Onze doelstellingen zijn:

- Zoveel mogelijk mensen stromen vanuit de bijstand door naar betaald werk;
- Zo weinig mogelijk mensen doen een beroep op een bijstandsuitkering
- Voor de groep mensen met een arbeidsbeperking geldt dat wij hen (samen met bedrijven en bijvoorbeeld in de vorm van afspraakbanen) met behulp van loonkostensubsidie regulier aan het werk willen krijgen;
- Voor de groep mensen die is aangewezen op werk in een beschutte omgeving, creëren we beschut werk plekken.
- Mensen met een WSW-dienstverband zijn en blijven aan het werk. Bij een zo groot mogelijk deel gebeurt dat bij reguliere werkgevers (in de vorm van detacheringen en begeleid werken).
- Mensen die een beroep doen op de bijstand en niet aan het werk kunnen, zijn zoveel mogelijk op andere manieren maatschappelijk actief.
- Personen die het financieel niet redden, bieden we inkomensondersteuning (op basis van hun individuele omstandigheden)
- Personen in het participatiespoor zijn in beeld en zoveel mogelijk maatschappelijk actief

Dit betekent wat ons betreft dat:

- Ons aandeel in het landelijk bijstandsbudget (nu: 0,4%<sup>7</sup>) en daarmee het aantal bijstandsgerechtigden, structureel afneemt:
  - Door toename van het aantal mensen dat aan het werk gaat
  - Door inspanningen om instroom te voorkomen en onjuiste of onterechte uitkeringen te detecteren
  - Door een bijdrage te leveren aan een soepele doorstroming van (kwetsbare) jongeren van school naar werk.
- We ons aandeel leveren in het aantal bijstandsgerechtigden met een arbeidsbeperking dat aan het werk gaat (90 in 2018), door bemiddeling naar reguliere bedrijven en door middel van een tijdelijk dienstverband ter ontwikkeling bij de uitvoeringsorganisatie.
- We ons aandeel leveren in het bieden van een baan aan mensen die zijn aangewezen op een beschutte werkplek (23 plekken in 2018)
- Gemeenten als werkgever afspraakbanen voor hun rekening nemen (6 in 2018)
- We een groei realiseren van het aantal WSW'ers dat via detachering of begeleid werken aan de slag is. Dit gebeurt onder de voorwaarde van een reële detacheringsvergoeding.
- Een derde deel van de personen in het Participatiespoor maatschappelijk actief is.
- We personen die recht hebben op financiële ondersteuning, die ondersteuning ook bieden.

| Doelstellingen  |                     |
|---|---------------------|
| Aandeel in landelijk aantal bijstandsgerechtigden   | < 0,4%              |
| Bemiddelen van mensen met een arbeidsbeperking naar een betaalde baan (met loonkostensubsidie)        | 90 (in 2018)        |
| Banen voor mensen met een arbeidsbeperking binnen gemeentelijke organisatie                           | [6] (in 2018)       |
| Beschutte werkplekken voor mensen met een beperking die zijn aangewezen op een beschutte werkomgeving | 23 (in 2018)        |
| Aantal externe plaatsingen WSW (detacheringen, 40,7 fte gemiddeld in 2015)                            | 25% groei (in 2018) |
| Personen in Participatiespoor in beeld.   | 100%                |
| Aandeel mensen uit participatiespoor dat maatschappelijk actief is                                    | 33%                 |

Wijzigingen ten opzichte van vorige kader

**Ten opzichte van het beleidskader 2015 hebben we een aantal veranderingen doorgevoerd:**

- **Aan de maatschappelijke opgave hebben we inkomensondersteuning toegevoegd, omdat dit een belangrijk onderdeel is van de uitvoering van de Participatiewet;**
- **We hebben expliciet aandacht besteed aan de nieuwe doelgroep in de Participatiewet (mensen met een arbeidsbeperking) waarvoor landelijk is afgesproken dat hiervoor extra banen worden gecreëerd (afspraakbanen).**
- **Bij de schatting van het aantal WSW'ers zijn we alleen uitgegaan van het aantal dat Ability verwacht op basis van natuurlijk verloop. In het kader van 2015 is daarnaast een schema opgenomen van het aantal personen dat het Ministerie voorspelt. Dat is niet meer nodig omdat inmiddels duidelijk is geworden dat de werkelijke aantallen WSW'ersbepalend zijn voor de**

<sup>7</sup> De opgetelde percentages uit de figuur op pagina 14.



---

financiering. Overigens is het aantal WSW'ers in 2015 sterker gedaald dan we vorig jaar hebben aangenomen. We beginnen in 2016 dus met minder WSW'ers dan in het kader van 2015 is opgenomen. Kosten en uitgaven voor de WSW zijn dus ook lager.

- In het kader van 2015 zijn doelstellingen op het gebied van bijstand vertaald in te realiseren percentages in- en uitstroom ten opzichte van het landelijk gemiddelde. Deze cijfers zijn echter moeilijk te vertalen naar concrete aantallen, zijn niet elk kwartaal beschikbaar en maken dat doelen in de loop van het jaar “bewegen”. We hebben daarom gezocht naar een maat die reëler is. We denken dat we die hebben gevonden in het landelijke aandeel in de bijstandslasten. Daarmee laten we enerzijds zien hoe we ons (zowel in aantallen als in financieel resultaat) verhouden tot landelijke ontwikkelingen en kunnen we tevens een reële vergelijking maken met voorgaande jaren. Overigens geldt ook nu dat er wel jaarlijks (in de opdrachtverstrekking) een inschatting moet worden gemaakt van wat dit betekent voor de beperking in het aantal bijstandsgerechtigden.
  - Op basis van nieuwe landelijke gegevens zijn we in staat om een aantal concrete doelstellingen te formuleren op het gebied van banen voor mensen met een arbeidsbeperking (afsprakbanen en beschut werk). Deze hebben we daarom toegevoegd. Tevens hebben we opgenomen dat de uitvoeringsorganisatie ook tijdelijke banen ter ontwikkeling aan deze groep biedt.
  - In het beleidskader 2015 hadden we opgenomen dat het aantal extern geplaatste WSW'ers toe moet groeien naar het provinciaal gemiddelde. Het provinciaal gemiddelde is echter geen goede graadmeter gebleken. We hebben daarom een reëlere doelstelling opgenomen voor 2018: een groei van 25% van het gemiddeld aantal fte in 2015 (40,7 fte)
- 

### 3.3. Dienstverlening

Om deze doelen te bereiken, willen we de aard en ondersteuning van bijstandsgerechtigden afhankelijk maken van de mogelijkheden die men heeft om aan het werk te komen. Op basis van een diagnose brengen we mensen onder in drie “sporen”: het werkspoor, het leerwerkspoor en het participatiespoor. Bij mensen uit de eerste twee sporen is het doel om betaald aan het werk te gaan. Daarbij zetten we de meeste menskracht en middelen in voor de groep uit het leerwerkspoor. Dat is de groep die wel kán werken, maar dit niet op eigen kracht kan realiseren. Bij de mensen uit het derde spoor is het doel om maatschappelijk actief te worden. Voor hen stellen we wel menskracht maar geen participatiemiddelen beschikbaar (tenzij mensen alsnog de stap naar betaald werk kunnen maken). Het werkleerbedrijf wordt voor de verschillende sporen ingezet en zorgt voor werk waarmee werkzoekenden een inkomen kunnen verdienen en/of zich kunnen ontwikkelen naar reguliere banen.

#### **Kader 2: Focussen**

De financiële mogelijkheden voor ondersteuning, begeleiding en re-integratie zijn beperkt. We kiezen bij de inzet van de beschikbare middelen primair voor de groep klanten die wel over arbeidsvermogen beschikt maar dit niet direct kan inzetten om te voorzien in een volwaardig inkomen op de arbeidsmarkt, het leerwerk spoor. Deze groep kan rekenen op individuele ondersteuning en de inzet van middelen en instrumenten. De groep die relatief dicht bij de arbeidsmarkt staat (werk-spoor) kan aanspraak maken op collectieve of groepsgewijze ondersteuning.

### Het Werkspoor:

In dit spoor zitten werkzoekenden die zelfstandig of met beperkte ondersteuning in staat zijn om (weer) aan het werk te komen of een opleiding te volgen. Deelnemers kunnen gebruik maken van de begeleiding door medewerkers van de uitvoeringsorganisatie, van hun relaties met bedrijven en uitzendbureaus en in beperkte mate van de voorzieningen die we als gemeenten beschikbaar hebben. Het gaat daarbij met name om groepsgewijze vormen van ondersteuning en detacheringsbanen. Zij worden echter in eerste instantie aangesproken op hun eigen verantwoordelijkheid om actief op zoek te gaan naar werk.

De dienstverlening voor de gehele groep uit het Werkspoor wordt geboden in afstemming en samenwerking met de (werkgeversdienstverlening in de) arbeidsmarktregio.

### **Kader 3: WSW zoveel mogelijk op de reguliere arbeidsmarkt.**

Ook voor de huidige WSW populatie geldt het leidend principe dat werk voorop staat. In dit specifieke geval willen we benadrukken dat het hier gaat om werk bij een reguliere werkgever (niet zijnde de sociale werkvoorziening). De WSW-populatie dient waar mogelijk te participeren op de reguliere arbeidsmarkt. Dit kan door detachering of begeleid werken.

### Het leerwerkspoor

In dit spoor zitten werkzoekenden met arbeidsvermogen die (nog) niet in staat zijn dit om dit geheel of gedeeltelijk zelfstandig op de arbeidsmarkt te benutten. Bijvoorbeeld omdat men zich nog verder moet ontwikkelen of omdat ze vanwege arbeidsbeperkingen niet het minimumloon kunnen verdienen. Voor deze groep zetten we intensievere vormen van ondersteuning in. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het werkplekken, stages, trainingen en (intensievere vormen van) begeleiding. Tevens is een Leer- en Ontwikkelingscentrum voor deze groep beschikbaar. De dienstverlening aan mensen met een arbeidsbeperking maakt ook onderdeel uit van dit spoor. Wanneer mensen behoren tot de doelgroep van de afspraakbanen, kunnen zij (of hun werkgever) gebruik maken van loonkostensubsidies, jobcoaching en een no risk polis. Voor de groep nieuwe instroom met een arbeidsbeperking zal maximale participatie bestaan uit het verkrijgen van een afspraakbaan. Voor de groep zonder arbeidsbeperking is maximale participatie een reguliere (ongesubsidieerde) werkplek. De dienstverlening voor mensen met een arbeidsbeperking wordt geboden in afstemming en samenwerking met de arbeidsmarktregio (en het regionale Werkbedrijf) en met de onderwijsinstellingen.

We hebben in dit spoor ook de WSW-medewerkers ingedeeld. Zij vormen daarbij een bijzondere groep omdat zij intensievere begeleiding ontvangen door medewerkers van de uitvoeringsorganisatie. Daarnaast zijn specifiek voor hen loonkostensubsidies en/of detacheringen beschikbaar.

### Het participatiespoor

In dit spoor zitten werkzoekenden die (nog) niet (of alleen in een beschutte werkomgeving) kunnen werken en die in eerste instantie zijn aangewezen op andere vormen van maatschappelijke deelname dan via reguliere arbeid. Voor deze groep is de ondersteuning vanuit de uitvoeringsorganisatie

beperkt. De dienstverlening bestaat vooral uit het bieden van inkomensondersteuning en het activeren tot maatschappelijke deelname. Daarbij vindt actieve verwijzing plaats naar andere organisaties binnen het sociale domein en worden waar nodig maatschappelijke organisaties gestimuleerd om activiteiten te organiseren. Tevens wordt in dit spoor ondersteuning georganiseerd op het gebied van zorg en schuldhelpverlening. Noodzakelijke dienstverlening aan deze groep vindt dus door andere organisaties plaats. Maximale participatie houdt voor deze groep in dat zij een bijdrage leveren aan de samenleving door middel van vrijwilligerswerk. Voor sommigen geldt dat een vorm van dagbesteding of deelname aan welzijnsactiviteiten de maximale vorm is.

#### *Drie sporen en inzet menskracht en middelen*

| Spoor             | Aandeel | Personeel                           | P-budget                         |
|-------------------|---------|-------------------------------------|----------------------------------|
| Werkspoor.        | 27%     | Beperkt                             | Beperkt                          |
| Leerwerkspoor     | 28%     | Intensief                           | Intensief                        |
| Participatiespoor | 45%     | Beperkt (signalering en verwijzing) | Geen, tenzij alsnog kans op werk |

Hierboven laten we zien hoe de verdeling van de werkzoekenden over de verschillende sporen op dit moment is. Uiteraard kan de verdeling in de loop der tijd veranderen. Zo zal naar verwachting het leerwerkspoor groeien vanwege de toename van het aantal mensen met een arbeidsbeperking.

Naast het ondersteunen van mensen naar werk of participatie, bestaat de dienstverlening ook uit de rechtmatige verstrekking van een uitkering en inkomensondersteuning aan mensen die daar recht op hebben. Het voorkomen van instroom in de bijstand (door handhavingsinspanningen en het leveren van een bijdrage aan een soepele overgang van school naar werk) maakt daar onderdeel van uit.

### **Werkgeversdienstverlening**

Werkgevers zorgen voor banen. Om mensen te begeleiden naar werk zijn we daarom sterk afhankelijk van de kracht van de bedrijven in onze regio en de bereidheid om werkzoekenden in dienst te nemen. We bouwen daarom aan een goede relatie met en netwerk van bedrijven in de regio. We ondersteunen en faciliteren bedrijven op het gebied van personele vraagstukken. We doen dat door te zorgen voor een goede match tussen werkzoekende en werkgever, door het verlagen van risico's en door het zoveel mogelijk wegnemen van administratieve last ("ontzorgen"). Net als de dienstverlening aan werkzoekenden, wordt ook de dienstverlening aan bedrijven geïntegreerd. Er is derhalve slechts één "loket" van waaruit de bemiddeling van alle werkzoekenden (inclusief de WW en de Wajong) wordt uitgevoerd en waarin wordt samengewerkt met andere gemeenten en het UWV.

## Digitale dienstverlening

We willen onze dienstverlening zo toegankelijk en laagdrempelig mogelijk maken. Dat betekent dat we waar mogelijk gebruik maken van de mogelijkheden van digitale dienstverlening voor degenen die in staat zijn om daar gebruik van te maken.

## Hoogwaardige handhaving

We willen onze dienstverlening vormgeven volgens de principes van hoogwaardig handhaven. Dat houdt in dat we mensen actief informeren over hun rechten en plichten en dat we het voor mensen zo gemakkelijk mogelijk maken om zich aan die regels te houden. Daarnaast moet onze dienstverlening goed zijn: we ons houden aan onze afspraken. Op deze manier willen we zoveel mogelijk voorkomen dat mensen zich (bewust of onbewust) niet aan de regels houden. De afspraken die we met burgers maken, zullen we handhaven. We doen periodiek thematische onderzoeken om te bepalen of we risico's lopen om onjuiste of onterechte uitkeringen te verstrekken.

---

Wijzigingen ten opzichte van vorige kader

**Ten opzichte van het voorgaande strategische beleidskader hebben we het hoofdstuk over de organisatorische opgave grotendeels ondergebracht in bovenstaande paragraaf. We hebben dat gedaan omdat de wijze waarop dienstverlening aan burgers wordt geboden naar ons idee onderdeel is van de maatschappelijke opgave. Uitgangspunten van hoogwaardig handhaven hebben we toegevoegd omdat we ook de inkomensdienstverlening hebben opgenomen in dit kader.**

---

### 3.4 Kaders: regels en voorzieningen

De kaders voor de uitvoering van de Participatiewet hebben de gemeenteraden vastgelegd in verschillende verordeningen. In de afstemmingsverordening is vastgelegd welke gedraging tot welke verlaging van de uitkering leidt. In de verordening cliëntenparticipatie is vastgelegd op welke manier (niet-)uitkeringsgerechtigden of vertegenwoordigers betrokken worden bij de ontwikkeling van gemeentelijk beleid. In de re-integratievoorziening is vastgelegd welke voorzieningen kunnen worden ingezet voor personen die vallen onder de Participatiewet. De voorzieningen voor mensen op afspraakbanen afgestemd met andere gemeenten uit de arbeidsmarktregio.

| Re-integratieverordening               | Beschikbare voorzieningen  |
|--|--|
| Voor mensen in het werkspoor           | detacheringsbaan   |
| Voor mensen in het leerwerkspoor       | detacheringsbaan, scholing, leerwerktraject, persoonlijke ondersteuning                                      |
| Voor mensen in participatiespoor       | werkstage, sociale activering, participatieplaats, beschut werk  |
| Specifiek voor mensen op afspraakbanen | loonkostensubsidie (op basis van loonwaarde), persoonlijke ondersteuning (afgestemd in de arbeidsmarktregio) |

#### **Kader 4: Beschut werk is onderdeel van taken uitvoeringsorganisatie**

Door de uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen wordt Beschut werk ingericht voor de daarvoor bestemde doelgroep. Dit kan zowel worden uitgevoerd bij de uitvoeringsorganisatie zelf als bij reguliere werkgevers. De omvang van Beschut werk is afhankelijk van de doelgroep en de beschikbare middelen. Het college maakt over de omvang en inzet afspraken met de uitvoeringsorganisaties. De uitvoering van Beschut werk dient binnen de gestelde financiële kaders plaats te vinden.

### **3.5. Opdrachtverstrekking en verantwoording**

De raden vragen van de colleges om jaarlijks de hierboven geformuleerde doelen te vertalen in concrete resultaten, op basis van de dan beschikbare kennis en prestaties van het voorgaande jaar. Daarnaast vragen we van colleges (en uitvoeringsorganisatie) om in ieder geval de volgende informatie op te nemen in de kwartaalrapportages en waar nodig (in ieder geval bij afwijkingen) van een analyse te voorzien.

#### **Verantwoordingsindicatoren bij de doelen rond de maatschappelijke opgave**

- Aantal bijstandsgerechtigden
- Instroom en uitstroom bijstand (waarvan uitstroom naar werk)
- Aantal WSW'ers
  - Waarvan gedetacheerd/begeleid werk
- Aantal personen op een afspraakbaan
  - Waarvan bij gemeentelijke organisaties
  - Waarvan (tijdelijk) in de vorm van leerwerkbanen binnen de uitvoeringsorganisatie
- Aantal personen in beschut werk
- Aantal personen in participatiespoor dat maatschappelijk actief is
- Aantal jongeren dat wordt teruggeleid naar onderwijs
- Aantal jongeren uit PrO/VSO-onderwijs die (met onze ondersteuning) doorstroomt naar werk
- Aantal verstrekte minimavoorzieningen (per regeling)

Per spoor:

- Ingezette voorzieningen, ingezet budget en resultaten

## 4. De financiële opgave

In dit hoofdstuk wordt de financiële opgave voor de gemeenten nader uitgewerkt. Vervolgens worden op basis van de opgave kaders gegeven waar binnen de uitvoering plaats dient te vinden. Dit wordt daarna vertaald in concrete doelen die de organisatie moet bereiken en de wijze waarop zij haar prestaties aan de gemeenten dient te verantwoorden.

### 4.1 De financiële opgave

#### De financiële opgave

- Grotere groep burgers ondersteunen bij hun arbeids- en maatschappelijke participatie met relatief minder budget.
- De uitgaven voor de bijstand zoveel mogelijk beperken

#### Kader 5: Participatiewet moet budgetneutraal worden uitgevoerd

De Participatiewet wordt budgetneutraal uitgevoerd. Dit houdt in dat het nieuwe Participatiebudget hard is. De inzet van een hoger budget voor de re-integratie van bijstandsgerechtigden moet daarom gefinancierd worden binnen de middelen die beschikbaar zijn voor de gehele Participatiewet, of uit aanvullende andere budgetten zoals ESF, sectorfondsen of provinciale middelen.

De financiering van de Participatiewet bestaat globaal uit drie 'brokken':

- 1) Het budget voor de ondersteuning van werkzoekenden en WSW'ers (Participatiebudget)
- 2) Het budget voor de bekostiging van de bijstandsuitkeringen en de loonkostensubsidies (BUIG)
- 3) Het budget voor uitvoeringskosten Werk en Inkomen (cluster werk en inkomen gemeentefonds)

We laten hieronder per onderdeel zien welke ontwikkelingen zich in die budgetten hebben voorgedaan.

#### 4.1.1. Het participatiebudget

Het participatiebudget is bedoeld voor de bekostiging van de huidige WSW en de ondersteuning van burgers bij het vinden van werk. Hierbij doen zich de volgende ontwikkelingen voor:

- Het budget voor de bestaande WSW neemt af: in de eerste plaats omdat het aantal WSW'ers afneemt (er vindt immers geen nieuwe instroom plaats) en in de tweede plaats omdat het bedrag per WSW'er afneemt (efficiencykorting). Omdat een groot deel van de kosten voor WSW'ers (loonkosten) vastligt, leidt dit tot hogere kosten voor de uitvoering van de WSW.
- Het budget voor de "oude" doelgroep van de bijstand neemt tot 2018 af.
- Gemeenten krijgen jaarlijks extra budget voor de ondersteuning van "nieuwe" doelgroepen: mensen met een arbeidsbeperking die geen beroep meer kunnen doen op de Wajong en de Wsw.

Hieronder laten we zien hoe deze bedragen zich naar de verwachting van het Rijk ontwikkelen.

| x € 1.000                            | 2016         | 2017         | 2018         | 2019         |
|--------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Participatiebudget                   | € 1.661      | € 1.751      | € 1.891      | € 1.973      |
| <i>Waarvan voor nieuwe groepen</i>   | <i>€ 179</i> | <i>€ 312</i> | <i>€ 433</i> | <i>€ 507</i> |
| WSW (opgave ministerie) <sup>8</sup> | € 9.801      | € 9.011      | € 8.278      | € 7.737      |

De ontwikkeling van het Participatiebudget ligt daarbij grotendeels vast. Het budget van de WSW is afhankelijk van het werkelijk aantal WSW'ers in onze gemeenten en het landelijke aantal WSW'ers. Op basis van de feitelijke ontwikkelingen in het personeelsbestand van Ability verwachten wij dat het budget voor de komende jaren er als volgt uit ziet:

*Verwachte ontwikkeling budget WSW*

| x € 1.000       | 2016    | 2017    | 2018    | 2019    |
|-----------------|---------|---------|---------|---------|
| Aantal WSW (SE) | 366     | 346     | 326     | 307     |
| Subsidiebedrag  | € 9.341 | € 8.647 | € 7.981 | € 7.359 |

De afname van het subsidiebedrag per WSW-er (€ 500 per jaar) leidt tot een toenemend tekort in de uitvoering van de WSW. Dit tekort loopt de komende jaren naar verwachting op tot ruim een miljoen euro<sup>9</sup>.

*Verwacht tekort uitvoering WSW*

| x € 1.000 | 2016  | 2017  | 2018  | 2019   |
|-----------|-------|-------|-------|--------|
| Tekort    | € 688 | € 795 | € 954 | € 1183 |

In het strategisch beleidskader 2015 is vastgesteld dat we met de geïntegreerde uitvoering van de Participatiewet toe willen naar een situatie waarin de beschikbare Rijksmiddelen voldoende zijn (budgetneutrale uitvoering). We verwachten immers dat één geïntegreerde uitvoeringsorganisatie effectiever en efficiënter kan opereren.

We gaan uit van de situatie van budgetneutraliteit. De financiële situatie ziet er dan als volgt uit<sup>10</sup>:

<sup>8</sup> Bij de opgegeven budgetten is nog geen rekening gehouden met de sterke afname van het aantal Wsw-ers bij Ability in 2015. Zij zijn daarom te hoog.

<sup>9</sup> Hierbij is er rekening mee gehouden dat er (tijdelijke) betaalde werkplekken aan mensen met een arbeidsbeperking worden geboden (20 in 2016, oplopend tot 50 in 2019). Voor hen worden loon- en begeleidingskosten (gemiddeld € 15.000) uit de reguliere budgetten gefinancierd.

<sup>10</sup> Ervan uitgaande dat (zoals in het beleidskader eerder is vastgelegd) de uitvoeringskosten uit het cluster Werk en Inkomen gelijk blijven.

#### Ontwikkeling budgetten Participatie en WSW

| x € 1.000   | 2016     | 2017     | 2018    | 2019    |
|---|----------|----------|---------|---------|
| Participatiebudget                                  | € 1.661  | € 1.751  | € 1.891 | € 1.973 |
| Rijkssubsidie WSW                                   | € 9.341  | € 8.647  | € 7.981 | € 7.359 |
| Nieuw Participatiebudget                            | € 11.002 | € 10.398 | € 9.872 | € 9.332 |
| Kosten uitvoering WSW                               | € 10.029 | € 9.442  | € 8.935 | € 8.542 |
| Beschikbaar voor (overige) vormen van ondersteuning | € 973    | € 956    | € 937   | € 790   |

Zoals u kunt zien, wijken de cijfers af van wat er in het beleidskader 2015 is opgenomen. De belangrijkste afwijkingen zijn:

- Het participatiebudget voor de bijstandspopulatie is hoger vanwege een relatief hoog aantal mensen met een arbeidsbeperking (waarvoor extra middelen beschikbaar komen)
- De Rijkssubsidie voor de WSW is lager vanwege een lager aantal WSW'ers. De kosten voor de uitvoering zijn daardoor echter ook lager.
- Het saldo aan beschikbare re-integratiemiddelen is hoger. Er is in principe dus een hoger bedrag beschikbaar voor re-integratie dan vorig jaar was voorzien.
- Daarbij moet worden aangetekend dat in de begroting van de uitvoeringsorganisatie een bedrag van € 800.000 voor begeleidend personeel is opgenomen dat wordt bekostigd uit het Participatiebudget. Het feitelijk beschikbare budget voor re-integratie neemt daarmee met dit bedrag af:

| x € 1.000   | 2016     | 2017     | 2018    | 2019    |
|---|----------|----------|---------|---------|
| Nieuw Participatiebudget                            | € 11.002 | € 10.398 | € 9.872 | € 9.332 |
| Kosten uitvoering Wsw                               | € 10.029 | € 9.442  | € 8.935 | € 8.542 |
| Uitvoeringskosten P-wet                             | € 800    | € 800    | € 800   | € 800   |
| Beschikbaar voor (overige) vormen van ondersteuning | € 173    | € 156    | € 137   | € -10   |

Het streven naar budgetneutraliteit stelt de uitvoeringsorganisatie voor een grote opgave. Omdat we ook een stevige maatschappelijke opgave hebben, vraagt de definitieve invulling daarvan om een goede analyse van de opbouw van de (structurele) kosten en de (bestaande en aanvullende) opbrengsten en van de mogelijkheden van de uitvoeringsorganisatie om deze te beïnvloeden. Deze analyse vindt het komende jaar plaats, zodat de uitkomsten kunnen worden verwerkt in de eerste begroting van de nieuwe uitvoeringsorganisatie. Voor 2016 worden de financiële kaders<sup>11</sup> bepaald door de bestaande (afzonderlijke) begrotingen van beide uitvoeringsorganisaties.

<sup>11</sup> Exclusief financiële gevolgen die samenhangen met de reorganisatie



Overigens is het Participatiebudget een ontschot budget dat onderdeel uitmaakt van de uitkering sociaal domein en dat de gemeenten naar eigen inzicht kunnen besteden binnen de kaders van het sociaal domein.

#### 4.1.2. BUIG-budget

##### **Kader 6: BUIG en specifieke regelingen blijven buiten uitvoeringsbudget**

Gezien de onzekerheid van de omvang van de middelen en de specifieke gelabelde inzet van het budget zullen het BUIG-budget en de middelen voor minimabeleid en andere specifieke taken geen deel uitmaken van het integrale uitvoeringsbudget aan de uitvoeringsorganisatie. De budgetten worden gelabeld beschikbaar gesteld. Eventuele overschotten en tekorten zijn een gemeentelijke aangelegenheid en vallen buiten de uitvoeringsorganisatie.

Het BUIG-budget is bedoeld voor de bekostiging van bijstandsuitkeringen en voor loonkostensubsidies voor mensen met een arbeidsbeperking die niet in staat zijn het minimumloon te verdienen. Landelijk wordt er jaarlijks een totaalbudget voor alle gemeenten vastgesteld dat in principe voldoende moet zijn om de bijstandsuitgaven te kunnen financieren. Dat budget wordt een aantal keren per jaar bijgesteld op basis van de ontwikkelingen in de conjunctuur en de effecten van het Rijksbeleid. Het aandeel dat gemeenten uit het totale budget ontvangen wordt in oktober voorafgaand aan het betreffende jaar bepaald en blijft voor dat jaar gelijk. Hoe dat aandeel wordt bepaald is afhankelijk van de grootte van gemeenten. Voor gemeenten > 40.000 inwoners geldt dat door middel van een objectief verdeelmodel wordt vastgesteld hoeveel bijstandsgerechtigden er op basis van een aantal objectieve kenmerken van de bevolking en de gemeente zouden “moeten” zijn. Voor gemeenten < 15.000 inwoners worden de middelen verdeeld op basis van het *aandeel*<sup>12</sup> van een gemeente in de bijstandsuitgaven twee jaar daarvoor (historisch verdeelmodel), waarbij rekening wordt gehouden met de ontwikkeling van het aantal huishoudens. Gemeenten met een inwoneraantal tussen de 15.000 en 40.000 inwoners ontvangen een budget op basis van een mix van dat historische en objectieve model. Voor de BMW gemeenten geldt dat zij volledig gefinancierd worden op basis van historische gegevens, voor Eemsmond geldt dat zij voor een heel klein percentage (1,5%) wordt gefinancierd volgens het objectief verdeelmodel.

Deze verdeling voor historische gegevens beperkt het risico voor kleine gemeenten: als er in een bepaald jaar relatief meer bijstandsgerechtigden zijn, wordt dat twee jaar later in principe gecompenseerd. Het omgekeerde geldt natuurlijk ook: als er een bepaald jaar relatief minder bijstandsgerechtigden zijn, ontvangt de gemeente twee jaar later minder budget. Bij de BMW-gemeenten spelen echter een aantal ontwikkelingen die ertoe leiden dat dit niet volledig opgaat<sup>13</sup>:

<sup>12</sup> En dus niet op basis van het aantal bijstandsgerechtigden.

<sup>13</sup> Ter illustratie: wanneer de gemeente Eemsmond een BUIG-budget zou ontvangen dat is gebaseerd op het objectieve verdeelmodel, zou het budget in 2016 € 1,75 miljoen hoger zijn dan nu het geval is!

- Krimp van de bevolking: het budget dat de gemeente ontvangt wordt gecorrigeerd voor de toe/afname van het aantal huishoudens. Als de bevolking krimpt, neemt dus het budget af. Als de krimp niet leidt tot een lager aantal bijstandsgerechtigden, neemt het tekort op het BUIG-budget dus toe.
- Voor een aantal gemeenten neemt het aandeel in de bijstandslasten gedurende een langere periode toe. Zoals we in figuur op pagina 14 hebben kunnen zien is er bij de gemeenten Bedum en Eemsmond sprake van een periode van enkele jaren waarin de uitgaven voor de bijstand (relatief) zijn toegenomen. De compensatie voor een hoger aandeel loopt dan voortdurend achter, waardoor er tekorten blijven ontstaan.
- Hoger aandeel personen met een arbeidsbeperking. In onze gemeenten is de groep mensen met een arbeidsbeperking oververtegenwoordigd. Dat leidt de komende jaren tot een hoger beroep op de bijstand. Voor deze toename worden we pas na twee jaar gecompenseerd. Omdat het om een structurele groei gaat, leidt dit tot lasten die hoger zijn dan de budgetten die we daarvoor krijgen.

Deze ontwikkelingen bieden enerzijds een verklaring voor de voortdurende tekorten op het bijstandsbudget en voor de verhoogde kans dat we ook de komende jaren een beroep moeten doen op de vangnetregeling<sup>14</sup>. Anderzijds maakt het zichtbaar dat het (behalve maatschappelijk) ook financieel van groot belang is om fors in te zetten op het verlagen van ons aandeel in de bijstandsuitgaven. Een afname van het aantal bijstandsgerechtigden leidt immers direct tot een afname van de tekorten op de BUIG. En tot een voordeel op de gemeentelijke begrotingen. Op dit moment houden de vier gemeenten rekening met een maximaal risico op overschrijding van het BUIG-budget.

*Overzicht voorlopige budgetten BUIG en risico opgenomen in de gemeentelijke begrotingen*

| gemeente | BUIG-budget   | Risico |
|----------|---------------|--------|
| Bedum    | € 1,8 miljoen | 10%    |
| Winsum   | € 3,4 miljoen | 10%?   |
| De Marne | € 3,2 miljoen | 8%     |
| Eemsmond | € 5,7 miljoen | 10%    |

#### 4.1.3. Uitvoerings- en specifieke budgetten

Voor de financiering van de uitvoering van de bijstand en voor de financiering van specifieke ondersteuningsmaatregelen (minimabeleid, schuldhulpverlening) ontvangen gemeenten een budget dat onderdeel is van (het cluster werk en inkomen van) het gemeentefonds. Met deze middelen kan het apparaat van de uitvoeringsorganisatie (exclusief de uitvoering van de WSW) worden bekostigd. Het gaat daarbij om een bedrag van € 4 miljoen, waarin ook de programmakosten voor inkomensondersteuning en schuldhulpverlening zijn opgenomen.

<sup>14</sup> De vangnetregeling voor 2015/2016 beperkt het risico van gemeenten tot 7,5% van de bijstandsuitgaven mits plannen om het tekort terug te dringen zijn besproken met de gemeenteraden.

Deze budgetten ademen mee met het aantal bijstandsgerechtigden en zijn voor wat betreft de programmakosten afhankelijk van de beleidskeuzes van het Rijk (en gemeenten). Deze middelen zijn beschikbaar voor de uitvoering van de Participatiewet.

## 4.2 Doelstellingen

We streven ernaar om de ondersteuning van de doelgroep uit de Participatiewet en de WSW te bekostigen uit de beschikbare budgetten. Daarnaast streven we ernaar om de kosten die gemeenten moeten maken voor de bijstandsuitkeringen terug te dringen en ons aandeel in het landelijke budget te verlagen. De kosten voor het Participatiespoor moeten (met uitzondering van personele inzet bij activering van werkzoekenden en maatschappelijke organisaties) worden gefinancierd uit externe bronnen.

Onze doelstellingen zijn:

- De kosten van de uitvoering van de Participatiewet zijn budgetneutraal. Dat betekent dat de maatschappelijke doelen gerealiseerd worden met de beschikbare budgetten: het P-budget, de middelen voor de WSW, de huidige gemeentelijke bijdrage WSW en het uitvoeringsbudget P-wet);
- Voor de uitvoering van de activiteiten uit het Participatiespoor worden externe middelen gegenereerd;
- Ons aandeel in de landelijke uitgaven voor de bijstand (nu 0,4%) neemt de komende jaren structureel af.

## 4.3. Het kader

Het financiële kader bestaat uit:

- de inzet van de beschikbare budgetten voor ondersteuning en WSW;
- uitvoeringskosten Participatiewet;
- de opgave om de tekorten op het BUIG-budget zoveel mogelijk te beperken.

## 4.4. Opdrachtverstrekking en verantwoording

De raden vragen van de colleges om jaarlijks de hierboven geformuleerde doelen te vertalen in concrete resultaten, op basis van de dan beschikbare kennis en prestaties van het voorgaande jaar. Tevens vragen we de colleges om de raden tijdig te informeren wanneer een aanvraag voor de vangnetregeling aannemelijk is. Tenslotte vragen we van colleges (en uitvoeringsorganisatie) om in ieder geval de volgende informatie op te nemen in de kwartaalrapportages en waar nodig (in ieder geval bij afwijkingen) van een analyse te voorzien.

| Verantwoordingsindicatoren bij de doelen rond de financiële opgave   |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Bijstandsuitgaven (totaal en gemiddeld per uitkering), in vergelijking met begroting en budget en inschatting van het beroep op de vangnetuitkering.</li><li>• Kosten voor de uitvoering van de WSW (loonkosten, overhead, opbrengsten, subsidies)</li></ul> |

- Opbrengsten en kosten van de werkafdelingen van de uitvoeringsorganisatie
- Verstrekte loonkostensubsidies
- Kosten voor de uitvoering van de Participatiewet
- Gegenereerde middelen voor het Participatiespoor
- Uitgaven per inkomensondersteunende maatregel en schuldhelpverlening

Per spoor:

- Totale kosten
- Kosten van afzonderlijke voorzieningen

---

Wijzigingen ten opzichte van vorige kader

**Ten opzichte van het voorgaande strategische beleidskader zijn de budgetten geactualiseerd. We hebben tevens geprobeerd om nadere uitleg te geven over de systematiek van deze budgetten en de gevolgen van de nieuwe doelgroepen voor de gemeenten.**

---

## 5. De organisatorische opgave

### De organisatorische opgave

- De taken uit de Participatiewet zo te organiseren dat deze effectief en efficiënt kunnen worden uitgevoerd.
- Daarbij samen te werken met andere partners in de arbeidsmarktregio.
- Daarbij samen te werken binnen het sociale domein.

In dit hoofdstuk gaan we zeer beknopt in op de organisatorische opgave van de gemeenten. De uitwerking hiervan is immers al vastgelegd in een implementatieplan en in de nieuwe Gemeenschappelijke regeling Participatie Noord Groningen. Daarnaast hebben we de dienstverlening die deze organisatie moet realiseren, vastgelegd in hoofdstuk 3

### Kader 7: Uitvoering van de Participatiewet dient rechtmatig te gebeuren

De uitvoeringsorganisatie dient de taken die samenhangen met de Participatiewet rechtmatig uit te voeren. Voldaan dient te worden aan de wettelijke eisen rondom uitkeringsverstrekking, handhaving en maatregelen.

De Participatiewet brengt een integratie van dienstverlening aan (verschillende groepen) werkzoekenden en werkgevers met zich mee. De expertise en activiteiten van de afzonderlijke uitvoeringsorganisaties zijn noodzakelijk om deze brede dienstverlening optimaal te kunnen bieden en om een volwaardige partner te zijn van de gezamenlijke (publieke en sociale) partners in de arbeidsmarktregio. Daarnaast vragen bezuinigingen om een zo efficiënt mogelijke organisatie. Redenen om te komen tot één uitvoeringsorganisatie met één opdracht.

### Kader8: Aanbod van werk in uitvoeringsorganisatie dient flexibel te zijn

De uitvoeringsorganisatie biedt werk voor de doelgroep die (nog) niet terecht kan op de reguliere arbeidsmarkt en voor de doelgroep waarvoor op de arbeidsmarkt tijdelijk geen ruimte is. Deze doelgroep fluctueert sterk. Het aanbod van werk binnen de uitvoeringsorganisatie zal daarom flexibel moeten zijn en meebewegen met de omvang van de doelgroep. Daarnaast dient het werk en een opleiding aan te sluiten op de vraag in de markt.

De organisatie dient wat ons betreft te werken met onderstaande uitgangspunten:

De organisatie werkt volgens het dienstverleningsconcept zoals dat is beschreven in het implementatieplan;

Specialismen, capaciteiten en kwaliteiten van medewerkers worden zodanig ingezet dat zij elkaar versterken;

Activiteiten en infrastructuur (werk) zijn zo georganiseerd dat zij een optimale bijdrage leveren aan de ontwikkeling van werkzoekenden en WSW'ers naar werk bij reguliere bedrijven;

Afspraken over het afnemen van de PIOFACH-functies van gemeenten worden vastgelegd in een dienstverleningsovereenkomst.

De individuele gemeenten maken afspraken in een dienstverleningsovereenkomst met de uitvoeringsorganisatie over de uitvoeren taken van leerplicht, RMC en steunpunt Vrijwilligerswerk.

**Kader 9: PIOFACH-functies (Personeel, Inkoop, Organisatie, Financiën, Automatisering, Communicatie en Huisvesting) in samenwerking met gemeenten als het kan**

Om kosten te besparen wordt per functie bekeken of dit in samenwerking met de gemeenten kan worden uitgevoerd. Hierbij geldt dat de functie alleen zelfstandig binnen de uitvoeringsorganisatie wordt ingericht als dit niet bij de gemeenten kan.

**Kader 10: Dienstverlening digitaal waar mogelijk**

Daar waar mogelijk wordt de dienstverlening gedigitaliseerd. Alleen wanneer dit echt noodzakelijk is blijft fysiek contact mogelijk. Bij verdere digitalisering wordt onder meer gedacht aan het door de klant aanvragen van een uitkering of minimaregelingen via het internet.

it zal worden meegenomen bij de inrichting van de nieuwe uitvoeringsorganisatie en worden uitgewerkt door werkgroep ICT in samenwerking met de werkgroep Communicatie.

**Kader 11: Eén werkgeversbenadering**

De Participatiewet vraagt naast een gerichte inzet op middelen ook om een gerichte inzet van *personeel*. *Het is niet de bedoeling dat meerdere organisaties dezelfde werkgevers benaderen. Het streven is om toe te groeien naar één werkgeversbenadering die aansluit bij de gedachte van de wet dat er één klantgroep ontstaat. Deze klantgroep kent wel onderlinge verschillen, hierop kan met een divers instrumentarium worden ingespeeld.*