



Strategisch beleidskader Werk en Inkomen 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. Ontwikkelingen.....	10
3. De maatschappelijke opgave	11
3.1 De maatschappelijke opgave	11
3.2. Ontwikkelingen en keuzes	13
3.3. Doelstellingen	14
3.4. Dienstverlening	16
3.5. Verordeningen en voorzieningen.....	19
3.6. Opdrachtverstrekking en verantwoording.....	19
4. De financiële opgave	21
4.1 De financiële opgave	21
4.2. Ontwikkelingen	21
4.3. Doelstellingen	25
4.4. Het financiële kader	26
4.5. Opdrachtverstrekking en verantwoording.....	26
5. De organisatorische opgave	27

Inleiding en leeswijzer

In maart 2015 hebben de gemeenteraden van de BMWE-gemeenten het strategisch beleidskader Werk en Inkomen 2015-2018 vastgesteld. Een actualisatie daarvan is in juni en juli 2016 door de vier gemeenteraden vastgesteld. Hierin hebben de raden vastgelegd binnen welke kaders de Participatiewet en de WSW moeten worden uitgevoerd. Het doel van het beleidskader is:

- Vast te stellen op welke manier burgers in de gemeenten:
 - worden ondersteund bij het vinden en behouden van werk
 - worden ondersteund bij andere manieren van maatschappelijke participatie
 - 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 kader stellende 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.

Het beleidskader 2016-2018 is opnieuw geëvalueerd en in september 2017 aan de raden aangeboden. In de evaluatie wordt aangegeven in welke mate de geformuleerde doelstellingen zijn behaald. Tevens is duidelijk geworden dat in de toekomst op een aantal punten nadrukkelijker keuzes noodzakelijk zijn. Deze keuzes worden in dit geactualiseerde beleidskader beschreven.

Dit strategisch beleidskader bestaat uit 5 hoofdstukken. In het eerste hoofdstuk wordt ingegaan op de opgaven die de Participatiewet met zich meebrengt en de wijze waarop de BMWE-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.

De elf kaders die in het strategisch beleidskader worden genoemd bieden voor 2018 nog steeds een goede basis voor de uitvoering van de Participatiewet. Uit de evaluatie van het strategisch beleidskader, de begrotingscijfers van Werkplein Ability en de analyse van Werkplein Ability komt echter duidelijk naar voren dat er de komende jaren steeds grotere tekorten zullen gaan ontstaan en dat het hanteren van de huidige kaders in de toekomst niet meer haalbaar zal zijn. Zo lijkt

bijvoorbeeld budgetneutraliteit niet langer haalbaar te zijn en rijst de vraag of er vanuit de uitvoering nog wel ingezet moet worden op het participatiespoor. Er zullen door de colleges en de raden duidelijke keuzes moeten worden gemaakt in de beleidskaders op basis van een uitgebreide analyse met een goede inhoudelijke en financiële onderbouwing en rekening houdend met de aankomende herindeling en het bredere Sociale Domein. Deze uitgebreide analyse zal het komende half jaar moeten gaan plaatsvinden. De gemeenten BMW E vinden de regierol van de raden erg belangrijk en zullen de raden daarom naar aanleiding van de uitgebreide analyse vragen om mee te denken en input te leveren bij het maken van de juiste keuzes in de beleidskaders voor de komende jaren. In de bijlage van dit strategisch beleidskader wordt alvast een eerste aanzet gegeven voor mogelijke keuzes in de beleidskaders.

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. In onze gemeenten is het aandeel van mensen met een arbeidsbeperking relatief hoog en zal naar verwachting de groei van het aantal bijstandsgerechtigden hoger zijn dan elders in het land.
- 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. De ondersteuning van deze groepen begint op gang te komen. Inmiddels (augustus 2017) zijn er 38 personen aan het werk op een “afspraakbaan”.
- Het Rijk vraagt van gemeenten om in de arbeidsmarktregio samen te werken met:
 - sociale partners, andere gemeenten en het UWV bij het creëren van (afspraak)banen voor mensen met een arbeidsbeperking in een regionaal Werkbedrijf.
 - andere gemeenten en het UWV bij werkgeversdienstverleningIn onze arbeidsmarktregio gebeurt dat via “Werk in Zicht”. De werkgeversdienstverlening wordt gecoördineerd uitgevoerd vanuit vier subregio’s, waarbij de subregio Noord bestaat uit ons werkgebied en dat van het Werkplein Fivelingo. De voorzieningen voor mensen met een arbeidsbeperking zijn binnen Werk in Zicht op elkaar afgestemd.
- 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 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 (voorheen WWB): personen die (tijdelijk) niet in hun levensonderhoud kunnen voorzien. Deze gehele doelgroep van de WWB is opgegaan 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) en een deel kan de gemeente zelf vastleggen in verordeningen.

De 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 wel 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 BMW-gemeenten hebben al jaren tekorten op dit budget en doen dus ook al een aantal jaren een beroep op de 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.

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 2015-2018 hebben de gemeenteraden eerder al vastgesteld hoe zij deze instrumenten willen gaan inzetten. Hieronder wordt nog even kort uiteengezet op welke manier de raden hun kader stellende en controlerende rol kunnen waarmaken.

1. *Strategisch beleidskader*

Met het voorliggende strategisch 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 binnen de 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) geven de raden aan welke rechten en plichten burgers hebben op het gebied van (ondersteuning bij) werk, inkomen en participatie. Dit biedt eveneens kaders waarbinnen de uitvoeringsorganisatie dienstverlening kan bieden.

3. *Vormgeving van de uitvoeringsorganisatie*

Voor de gezamenlijke uitvoering van de Participatiewet is een Gemeenschappelijke Regeling gevormd waarbij het bestuur bestaat uit collegeleden van de vier gemeenten (collegeregeling)¹. Met deze vormgeving is de kader stellende en controlerende rol van de raden geborgd. De raden kunnen 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.

¹ Voor de Wsw geldt dat de GR is gedelegeerd door de gemeenten

De Raad voor Openbaar bestuur (Rob) geeft overigens in een advies² aan dat voor de democratische legitimiteit van gemeentelijke samenwerkingsvormen actieve betrokkenheid van gemeenteraden essentieel is. De Rob pleit voor meer wisselwerking tussen gemeenteraden en 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.

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” (2012) heeft de raad het dienstverleningsconcept (en dan met name de ondersteuning van bijstandsgerechtigden 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 Participatiewet³. 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 vóór eind mei van elk jaar de algemene financiële kaders voor het volgend jaar (de ontwerpbegroting) en vóór 15 april de voorlopige jaarrekeningen toe te zenden aan de raden van de deelnemende gemeenten. De termijn voor het geven van een zienswijze op

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

³ De bevoegdheden voor de uitvoering van de Wsw blijven overigens gedelegeerd aan de GR

ontwerpbegrotingen door de raden wordt verlengd van zes naar acht weken. De P&C-cyclus bestaat conform het oorspronkelijke strategisch beleidskader en de implementatienotitie van de uitvoeringsorganisatie 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 strategisch beleidskader vast dat als basis dient voor de opdrachtverlening aan de uitvoeringsorganisatie. Deze wordt jaarlijks geactualiseerd.

2.2 Ontwikkelingen

Door de komst van de herindeling en de daarmee samenhangende opheffing van de Gemeenschappelijke Regeling, is 2018 het laatste jaar waarvoor deze cyclus moet worden gevolgd. Zoals we in de evaluatie hebben gemeld, zijn we er in de afgelopen periode niet in geslaagd om deze cyclus in de gewenste volgorde te kunnen doorlopen. In de praktijk betekent dat dat het proces van opdrachtverstrekking, beleidskader vaststellen, begroting opstellen en uitvoeringsplan opstellen door elkaar liep. Daarbij leidde de complexiteit van een geïntegreerde begroting ertoe dat gemeenten en uitvoeringsorganisatie veel tijd hebben moeten steken in deze nieuwe aanpak en het overleg daarover.

Gezien de herindeling ligt het voor de hand om verbeteringen door te voeren in de context van de beleids- en P&C-cyclus van de nieuwe gemeente. Dat betekent dat we in dit geactualiseerde beleidskader verder niet ingaan op de rollen die samenhangen met de scheiding tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.

Wel blijft het van belang dat we de komende periode zicht blijven houden op de voortgang van de (inhoudelijke en financiële) resultaten van het Werkplein Ability en dat deze in de vorm van kwartaal- of halfjaarrapportages blijvend worden opgeleverd.

3. De maatschappelijke opgave

In dit hoofdstuk wordt de maatschappelijke opgave voor de gemeenten nader uitgewerkt. Daarna wordt ingegaan op ontwikkelingen op dit gebied en de gevolgen daarvan voor het beleidskader. Vervolgens wordt beschreven welke doelen (voor welke doelgroepen) gerealiseerd moeten worden, hoe de dienstverlening aan burgers eruit moet zien en wat dit betekent voor de verantwoording over de resultaten.

3.1 De maatschappelijke opgave

De 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 een beroep laten doen 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 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 2020 circa 150 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 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. Daarnaast bestaat de opgave eruit om samen met scholen (vooral PrO/VSO) afspraken te maken over een soepele overgang van school naar werk of dagbesteding, bij voorkeur samen met andere gemeenten in de arbeidsmarktregio. Tenslotte leidt de (veranderde) samenstelling van doelgroepen als

gevolg van krimp en nieuwe wetgeving tot een toegenomen mismatch tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt.

Verwachte ontwikkeling nieuwe doelgroep Participatiewet⁴

	2017	2018	2019	2020	2021
BMWE	87	115	142	169	195

Op 1 januari 2017 werden er in onze gemeenten 1130 bijstandsuitkeringen verstrekt⁵, 80 meer dan een jaar eerder. Landelijk wordt er de komende jaren een geringe toename verwacht van dat aantal. Dit 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 gemeenten BMWE de landelijke verwachte groei zouden volgen, zou het aantal bijstandsgerechtigden zich als volgt ontwikkelen.

Ontwikkeling bijstand op basis van landelijke aannames⁶

	2017	2018	2019	2020	2021
BMWE	1217	1245	1272	1299	1325

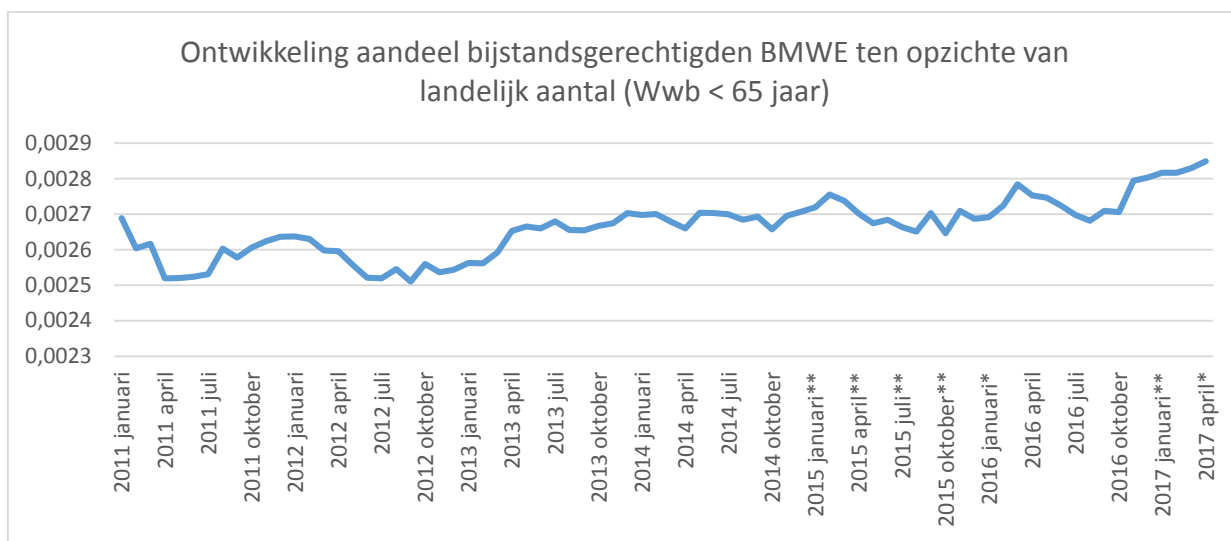
Hoe die ontwikkelingen er exact uitzien, is echter nauwelijks te voorspellen. Daarnaast hebben we in onze regio te maken met een economische ontwikkeling die achterblijft bij de rest van het land. Dat maakt de opgave om meer mensen aan het werk te krijgen en minder mensen een beroep te laten doen op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

⁴ Op basis van financieel dashboard Berenschot

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

⁶ Exclusief loaw/z en BBZ

Ontwikkeling aandeel gemeenten in aantal bijstandsgerechtigden



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. Werkplein Ability verwacht daarbij de volgende ontwikkeling.

Verwachte ontwikkeling WSW-medewerkers

	2018	2019	2020
Aantal WSW'ers (in FTE)	324	317	309

De maatschappelijke opgave voor deze groep bestaat 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 Ontwikkelingen en keuzes

Aandeel bijstandsgerechtigden

In 2016 is het aantal en het aandeel bijstandsgerechtigden opgelopen. Daarmee hebben we de doelstelling uit het vorige kader niet gerealiseerd. In plaats van een aandeel van 0,265% bedroeg het 0,28%. Omdat we ook de komende jaren verwachten dat de instroom in onze gemeenten (als gevolg van een hoger aantal personen met een arbeidsbeperking) sterker toeneemt dan elders, ligt een aanpassing voor de hand. Tegelijkertijd willen we nog steeds alles op alles zetten om het aantal bijstandsgerechtigden te laten afnemen. Voor 2018 en verder willen we daarom inzetten op een aandeel dat ligt op het niveau van 2016 (0,28%). Dat betekent dat we ernaar streven om de landelijke tendens te volgen.

Werk voor mensen met een arbeidsbeperking

De plaatsing van mensen met een arbeidsbeperking op afspraakbanen begint op gang te komen. Ook neemt het aantal detacheringen van Wsw-medewerkers toe. Voor beschut werk verloopt dit trager, maar wordt als gevolg van de wetwijziging de komende periode een inhaalslag verwacht. Dat betekent dat wordt verwacht dat Werkplein Ability de eerder geformuleerde doelen met betrekking te afspraakbanen voor 2018 zal halen en deze lijn zal voortzetten in 2019 en verder.

Focus op leerwerkspoor

In het strategisch beleidskader is ervoor gekozen om de focus te leggen op de groep die is ingedeeld in het leerwerkspoor. Daarnaast heeft Werkplein Ability de afgelopen periode ook de nodige activiteiten uitgevoerd binnen het participatiespoor. Dit wordt mede veroorzaakt doordat door de gemeenten van Werkplein Ability wordt gevraagd om een bijdrage te leveren aan de (ontwikkeling van) integrale dienstverlening binnen het sociale domein. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om:

- Ondersteuning van vrijwilligerswerk
- Activeren en ondersteunen van statushouders op het gebied van taal en participatie
- Het leveren van een bijdrage aan de vorming van integrale teams
- Diagnose en ondersteuning bij dagbesteding en andere vormen van participatie
- Het applicatiebeheer van andere activiteiten binnen het sociale domein
- De aansturing van bovengenoemde activiteiten

In de evaluatie hebben we geconstateerd dat dit vraagt om een nadere afweging waarbij de voor- en nadelen van het uitvoeren van deze taken door het Werkplein Ability op een rij worden gezet. Het is daarbij van belang om de uitvoering van deze taken ook te betrekken bij de financiële opgave. In bijlage 1 zetten we de globale keuzes die de raden daarin zouden kunnen maken op een rij.

3.3 Doelstellingen

Het streven is 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.

De doelstellingen zijn:

- Zoveel mogelijk mensen vanuit de bijstand door laten stromen naar betaald werk
- Zo weinig mogelijk mensen een beroep laten doen op een bijstandsuitkering
- De groep mensen met een arbeidsbeperking met behulp van loonkostensubsidie regulier werk bieden (samen met bedrijven en bijvoorbeeld in de vorm van afspraakbanen)
- De groep mensen met een arbeidsbeperking mogelijkheden bieden binnen de gemeentelijke organisatie
- De groep mensen die is aangewezen op werk in een beschutte omgeving beschutte werk plekken bieden
- 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).

- 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, wordt inkomensondersteuning geboden (op basis van hun individuele omstandigheden)
- Personen in het participatiespoor zijn in beeld en zoveel mogelijk maatschappelijk actief

Dit betekent dat:

- het aandeel van de BMW-gemeenten in het landelijk bijstandsbudget (nu: 0,28%) en daarmee het aantal bijstandsgerechtigden stabiliseert:
 - door toename van het aantal mensen dat aan het werk gaat
 - door inspanningen om instroom te voorkomen en onjuiste of onterechte uitkeringen te signaleren.
 - door een bijdrage te leveren aan een soepele doorstroming van (kwetsbare) jongeren van school naar werk.
- de BMW-gemeenten hun 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.
- de BMW-gemeenten hun aandeel leveren in het bieden van een baan aan mensen die zijn aangewezen op een beschutte werkplek (23 plekken in 2018)
- de BMW-gemeenten als werkgever afspraakbanen voor hun rekening nemen (6 in 2018)
- Werkplein Ability een groei zal realiseren van het aantal WSW'ers dat via detachering 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
- personen die recht hebben op financiële ondersteuning, die ondersteuning ook krijgen.

Doelstellingen	
Aandeel in landelijk aantal bijstandsgerechtigden	< 0,28%
Bemiddelen van mensen met een arbeidsbeperking naar een betaalde baan (met loonkostensubsidie)	90 in 2018 166 in 2021
Banen voor mensen met een arbeidsbeperking binnen gemeentelijke organisatie	5 in 2018 8 in 2021
Beschutte werkplekken voor mensen met een beperking die zijn aangewezen op een beschutte werkomgeving	17 in 2018 31 in 2021
Aantal externe plaatsingen WSW (detacheringen, 40,7 fte gemiddeld in 2015)	Jaarlijks + 5 FTE
Personen in Participatiespoor in beeld.	100%
Aandeel mensen uit participatiespoor dat maatschappelijk actief is	33%

3.4 Dienstverlening

Om deze doelen te bereiken wordt de ondersteuning van bijstandsgerechtigden afhankelijk gemaakt van de mogelijkheden die deze mensen hebben om aan het werk te komen. Op basis van een uitgebreide diagnose worden mensen ingedeeld in drie 'sporen': het werkspoor, het leerwerkspoor en het participatiespoor. Bij mensen in 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 kan werken, maar dit nog niet op eigen kracht kan realiseren. Bij de mensen uit het derde spoor is het doel om maatschappelijk actief te worden. Voor deze mensen wordt wel menskracht maar geen participatiemiddelen beschikbaar gesteld (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 eigen inkomen kunnen verdienen en zich kunnen ontwikkelen naar reguliere banen.

Kader 2 Focus op leerwerkspoor

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 leerwerkspoor). Deze groep kan rekenen op individuele ondersteuning en de inzet van middelen en instrumenten. De groep die relatief dicht bij de arbeidsmarkt staat (werkspoor) 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 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 de BMWG-gemeenten beschikbaar stellen. Het gaat daarbij met name om groepsgewijze vormen van ondersteuning en detacheringsbanen. Deze werkzoekenden worden echter in eerste instantie aangesproken op hun eigen verantwoordelijkheid om actief op zoek te gaan naar werk. De dienstverlening voor de 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. Het gaat hier bij voorkeur om werk bij een reguliere werkgever. De WSW-populatie dient waar mogelijk te participeren op de reguliere arbeidsmarkt. Dit kan door detachering.

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 deze mensen zich nog

verder moeten ontwikkelen of omdat zij vanwege arbeidsbeperkingen niet het minimumloon kunnen verdienen. Voor deze groep worden intensievere vormen van ondersteuning ingezet. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om werkpleerplekken, stages, trainingen en (intensievere vormen van) begeleiding. Tevens is een leer- en ontwikkelingscentrum voor deze groep beschikbaar. Het leer- en ontwikkelcentrum wordt in nauwe samenwerking met het Noorderpoort uitgebreid. De activiteiten daarbinnen spelen een belangrijke rol bij de voorbereiding van werkzoekenden op de banen die ontstaan als gevolg van de aardbevingsopgave ('1000-banen plan'). De dienstverlening aan mensen met een arbeidsbeperking maakt ook onderdeel uit van het leerwerkspoor. 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 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. Om werkgevers van mensen met een arbeidsbeperking te ontzorgen, wordt onderzocht in hoeverre een detacheringsfaciliteit hierbij behulpzaam zou kunnen zijn.

Het participatiespoor

In dit spoor zitten werkzoekenden die niet kunnen werken en die in eerste instantie zijn aangewezen op andere vormen van maatschappelijke deelname dan 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 schuldhulpverlening. Noodzakelijke dienst- en hulpverlening aan deze groep vindt veelal door andere organisaties plaats. Daarnaast verlenen de BMW-gemeenten Werkplein Ability geregeld expliciet de opdracht om mensen in het participatiespoor te begeleiden op bepaalde gebieden, zoals bijvoorbeeld op het gebied van inburgering, integrale dienstverlening sociaal domein en de ondersteuning van school naar dagbesteding. Deze situatie doet zich steeds vaker voor. Dit komt doordat de BMW-gemeenten groot belang hechten aan versterking van de integraliteit van de dienstverlening in het sociale domein. Maximale participatie houdt voor de groep mensen in het participatiespoor in dat zij een actieve bijdrage leveren aan de samenleving door middel van vrijwilligerswerk. Voor sommigen geldt dat een vorm van dagbesteding of deelname aan welzijnsactiviteiten de maximale vorm van participatie is.

Drie sporen en inzet menskracht en middelen

Spoor	Aandeel	Personeel	P-budget
Werkspoor.	9%	Beperkt	Beperkt
Leerwerkspoor	29%	Intensief	Intensief

Participatiespoor	62%	Beperkt (signalering en verwijzing)	Geen, tenzij alsnog kans op werk
-------------------	-----	-------------------------------------	----------------------------------

Het overzicht hierboven laat zien hoe de verdeling van de werkzoekenden over de verschillende sporen er op dit moment uit ziet. Uiteraard kan de verdeling in de loop der tijd veranderen. Zo zal naar verwachting het aantal mensen in het leerwerkspoor groeien vanwege de toename van het aantal mensen met een arbeidsbeperking. Op dit moment is de groep in het participatiespoor relatief groot. Voor een deel komt dat doordat de doelgroep van de participatiewet complexer wordt. Voor een ander deel doordat er mensen in het participatiespoor zitten (waaronder statushouders) voor wie de stap naar werk op termijn nog wel mogelijk is, maar die hierbij zeer intensieve ondersteuning nodig hebben.

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 kunnen begeleiden naar werk zijn we sterk afhankelijk van de kracht van de bedrijven in onze regio en de bereidheid om werkzoekenden in dienst te nemen. Er wordt daarom gebouwd aan een goede relatie met en netwerk van bedrijven in de regio. Bedrijven worden door Werkplein Ability ondersteund en gefaciliteerd op het gebied van personele vraagstukken. Dat gebeurt 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 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

De dienstverlening wordt zo toegankelijk en laagdrempelig mogelijk gemaakt. Dat betekent dat daar waar mogelijk gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden van digitale dienstverlening.

Hoogwaardige handhaving

De dienstverlening wordt vorm gegeven volgens de principes van hoogwaardig handhaven. Dat houdt in dat mensen actief worden geïnformeerd over hun rechten en plichten en dat het voor mensen zo gemakkelijk mogelijk wordt gemaakt om zich aan de regels te houden. Daarnaast moet de dienstverlening goed zijn: we houden ons aan onze afspraken. Op deze manier wordt zoveel mogelijk voorkomen dat mensen zich (bewust of onbewust) niet aan de regels houden. De afspraken die worden gemaakt met burgers, worden gehandhaafd. Er worden periodiek thematische onderzoeken

gedaan om te bepalen of er risico's worden gelopen om onjuiste of onterechte uitkeringen te verstrekken. Werkplein Ability geeft zelf uitvoering aan de sociale recherche.

3.5 Verordeningen en voorzieningen

De kaders voor de uitvoering van de Participatiewet worden niet alleen bepaald door de kaders die in dit strategisch beleidskader worden beschreven, maar worden ook bepaald door de verschillende verordeningen die de gemeenteraden hebben vastgelegd. Zo is in de afstemmingsverordening 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. Daarnaast zijn er diverse voorzieningen die kunnen worden ingezet. De voorzieningen voor mensen op afspraakbanen is afgestemd met andere gemeenten uit de arbeidsmarktregio. De wijze waarop voorzieningen in individuele gevallen worden ingezet, behoort tot de professionaliteit van de medewerkers van Werkplein Ability. De medewerkers hebben de ruimte om met de werkzoekende te bepalen welke vorm van ondersteuning tot het beste resultaat leidt (maatwerk).

Kader 4 Beschut werk is onderdeel van de taken van de 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.

3.6 Opdrachtverstrekking en verantwoording

De colleges vertalen de hierboven geformuleerde doelen in concrete resultaten die Werkplein Ability moet bereiken op basis van de dan beschikbare kennis en prestaties van het voorgaande jaar. Daarnaast nemen de colleges (en uitvoeringsorganisatie) in ieder geval de volgende informatie op in de kwartaalrapportages. Waar nodig (in ieder geval bij afwijkingen) wordt deze van een analyse 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 De Participatiewet moet zo budgetneutraal mogelijk worden uitgevoerd

De Participatiewet moet zo budgetneutraal mogelijk worden uitgevoerd. Dit houdt in dat de inzet van een hoger budget voor de re-integratie van bijstandsgerechtigden in principe moet worden gefinancierd binnen de middelen die beschikbaar zijn voor de gehele Participatiewet of uit aanvullende andere budgetten zoals ESF, sectorfondsen of provinciale middelen.

Uit de evaluatie van het strategisch beleidskader, de begrotingscijfers van Werkplein Ability en de analyse van Werkplein Ability komt naar voren dat er de komende jaren steeds grotere tekorten zullen gaan ontstaan in de uitvoeringsbudgetten en dat budgetneutraliteit in de toekomst niet langer haalbaar zal zijn. Werkplein Ability heeft er intern al alles aan gedaan om te komen tot een positiever meerjarenperspectief, maar feit blijft dat de gemeente aanzienlijk meer geld beschikbaar zullen moeten stellen aan de uitvoeringsorganisatie als zij willen vasthouden aan het kader van budgetneutraliteit. De raden hebben aangegeven dat zij budgetneutraliteit wel belangrijk vinden, maar dat zij vinden dat dit niet ten koste mag gaan van de dienstverlening aan mensen die door de gemeenten goed geholpen moeten worden. Voor 2018 is het kader dan ook bijgesteld naar een zo budgetneutraal mogelijke uitvoering. Het zou zo kunnen zijn dat op basis van de uitgebreide analyse die komend half jaar gaat plaatsvinden de conclusie luidt dat budgetneutraliteit niet langer als kader gehanteerd kan worden. De BMWG-gemeenten moeten er rekening mee houden dat als zij willen vasthouden aan de huidige dienstverlening dit tot gevolg zal hebben dat zij meer geld beschikbaar zullen moeten gaan stellen voor de uitvoering.

4.2 Ontwikkelingen

4.2.1. Onderdelen financiering Participatiewet

De financiering van de Participatiewet bestaat globaal uit drie onderdelen:

- 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)
- Hieronder wordt per onderdeel beschreven welke ontwikkelingen zich binnen die budgetten hebben voorgedaan.

4.2.2. 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 (geen nieuwe instroom) en in de tweede plaats omdat het subsidiebedrag per WSW'er afneemt (efficiencykorting). Dat laatste zorgt ervoor dat de totale kosten voor de uitvoering van de WSW de komende jaren flink toenemen. Een groot deel van de kosten voor WSW'ers (loonkosten) ligt immers vast.
- 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 staat hoe deze bedragen zich naar verwachting van het Rijk ontwikkelen⁷.

x € 1.000	2017	2018	2019	2020	2021
Participatiebudget	€ 1.836	€ 1.944	€ 2.026	€ 2.086	€ 2.245
WSW	€ 9.063	€ 8.362	€ 7.874	€ 7.226	€ 6.963
Totaal	€ 10.899	€ 10.306	€ 9.900	€ 9.312	€ 9.208

Bedragen moeten nog worden aangepast aan de gewijzigde begroting 2018

De ontwikkeling van het Participatiebudget ligt grotendeels vast. Het budget van de WSW is afhankelijk van het werkelijk aantal WSW'ers in onze gemeenten en het landelijke aantal WSW'ers. De afname van het subsidiebedrag per WSW'er (€ 500,- per jaar) leidt tot een toenemend tekort in de uitvoering van de WSW. In 2018 wordt dit tekort begroot op € 1.386.000. Voor de jaren erna loopt dit naar verwachting met ruim € 740.000 extra op in verband met het oplopende subsidietekort⁸.

Verwacht subsidietekort WSW

x € 1.000	2018	2019	2020	2021
Tekort	€ 1.386	€ 1.662	€ 2.097	€ 2.126

In het strategisch beleidskader 2015-2018 is vastgesteld dat de geïntegreerde uitvoering van de Participatiewet tot de situatie moet leiden dat de beschikbare Rijksmiddelen voldoende zijn voor de

⁷ Op basis van meicirculaire 2017, niet gecorrigeerd voor personen uit buitengemeenten

⁸ Vanwege de geïntegreerde begroting is in het meerjarenbeeld niet meer zichtbaar wat het exploitatietekort op de Wsw is.

uitvoering van de Participatiewet (uitvoering budgetneutraal). De verwachting is immers dat één geïntegreerde uitvoeringsorganisatie effectiever en efficiënter kan opereren.

Het streven naar budgetneutraliteit stelt de uitvoeringsorganisatie voor een grote opgave. Omdat er ook een stevige maatschappelijke opgave ligt, 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. Werkplein Ability heeft in 2017 in samenwerking met externe adviseurs een analyse uitgevoerd. De uitkomsten van deze analyse zijn opgenomen in de gewijzigde begroting van 2018 van Werkplein Ability (september 2017). Uit deze analyse is onder andere naar voren gekomen dat:

- Het risico op een hoger aantal bijstandsgerechtigden in de regio relatief hoog is (vanwege de hogere doorstroom vanuit de WW en vanwege een hoger aantal personen met een arbeidsbeperking die voorheen een beroep konden doen op Wajong of WSW)
- De daling van de Rijkssubsidie tot 2021/2022 tot een toenemend absoluut tekort op de uitvoering van de WSW leidt. De beïnvloedbare kosten van de WSW (bedrijfsvoering) liggen (ten opzichte van het landelijke beeld) op een goed niveau. Er zijn verbeteringen mogelijk, maar daarmee kan het totale resultaat slechts beperkt worden beïnvloed.
- De ruimte voor de inzet van het Participatiebudget beperkt is, omdat een groot deel (ongeveer de helft) wordt ingezet voor de dekking van personeelskosten. Daar komt bij dat de complexer wordende doelgroep om intensivering van de dienstverlening vraagt. Ook op dit terrein zijn er overigens wel mogelijkheden om de bedrijfsvoering en de dienstverlening te verbeteren.
- Een deel van het participatiebudget wordt momenteel ingezet voor groepen die niet (direct) worden voorbereid op werk. Een keuze om dit niet meer te doen, kan een besparing op de kosten van de uitvoeringsorganisatie opleveren. Deze besparing brengt echter waarschijnlijk een verhoging van kosten bij andere onderdelen van de gemeentelijke organisatie of dienstverlening met zich mee.

De conclusie van deze analyse is dat er de komende jaren een financiële problematiek resteert, tenzij ingrijpende beleidsmatige keuzes worden gemaakt. In bijlage 1 zijn de globale keuzes die de raden daarin kunnen maken op een rij gezet. De analyse van Werkplein Ability is terug te vinden in de gewijzigde begroting Werkplein Ability 2018 (september 2017).

4.2.3. BUIG-budget

Kader 6 BUIG en specifieke regelingen blijven buiten het 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 uitgaven van de bijstand 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*⁹ van een gemeente in de uitgaven van de bijstand 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:

- Krimp van de bevolking: het budget dat de gemeente ontvangt wordt gecorrigeerd voor de toename en afname van het aantal huishoudens. Als de bevolking krimpt, neemt het budget af. Als de krimp niet leidt tot een lager aantal bijstandsgerechtigden, neemt het tekort op het BUIG-budget toe.
- Voor onze gemeenten neemt het aandeel in de bijstandslasten gedurende een langere periode toe. 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.

⁹ En dus niet op basis van het aantal bijstandsgerechtigden.

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 vangnetregeling¹⁰. 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 uitgaven van de bijstand. 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. De totstandkoming van één gemeente kan overigens leiden tot aanpassingen aan het budget. Omdat gemeente Het Hogeland een inwoneraantal zal krijgen van boven de 40.000 betekent dit dat dan het objectief verdeelmodel zal worden toegepast. Wat daarvan de gevolgen zullen zijn is nu nog niet geheel te overzien¹¹.

4.2.4. 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 in totaal € 4 miljoen, waarin ook de programmakosten voor inkomensondersteuning en schuldhulpverlening zijn opgenomen.

Deze budgetten ademen mee met het aantal bijstandsgerechtigden en zijn voor wat betreft de programmakosten afhankelijk van de beleidskeuzes van het Rijk (en gemeenten). Uit de omvang van deze middelen is niet één op één af te leiden hoeveel budget de gemeente ontvangt voor de uitvoering van de Participatiewet. De beschikbaarheid van deze middelen voor de uitvoeringskosten is dus een keuze van de gemeente. Gezien de ontwikkelingen in het aantal bijstandsgerechtigden en de uitbreiding van het aantal taken is ingaande 2018 een hoger budget voor uitvoeringskosten gerechtvaardigd. In de begroting van 2018 wordt dan ook een hoger bedrag opgenomen. Voor 2019 en verder doet zich echter in verband met de vorming van gemeente Het Hogeland ook op dit punt een nieuwe situatie voor, waarin grote delen van deze uitvoering onderdeel zullen worden van de gemeentelijke begroting.

4.3 Doelstellingen

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

¹⁰ De vangnetregeling beperkt het risico van gemeenten deels (voor een eerste schijf) of geheel (voor een tweede schijf) van de bijstandsuitgaven. De regeling is overigens aan veranderingen onderhevig en is voor 2018 en verder ongunstiger dan in 2017.

¹¹ We weten alleen dat wanneer de gemeente Eemsmond een budget zou krijgen dat volledig gebaseerd is op het objectieve model het budget in 2017 ruim 2 ton hoger zou zijn.

De doelstellingen zijn:

- De maatschappelijke doelen moeten worden gerealiseerd met de volgende budgetten: het P-budget, de middelen voor de WSW, de huidige gemeentelijke bijdrage WSW, het aangepaste uitvoeringsbudget P-wet en een aanvullende gemeentelijke bijdrage (de hoogte van de aanvullende gemeentelijke bijdrage zal afhangen van de uitkomsten van nader diepgaand onderzoek in 2017/2018 naar de mogelijke keuzes die de gemeenten BMW-E kunnen maken in het stellen van de kaders en de (financiële) consequenties hiervan).
- Ons aandeel in de landelijke uitgaven voor de bijstand (nu 0,28%) neemt af.

4.4 Het financiële kader

Het financiële kader bestaat uit:

- de inzet van de beschikbare budgetten voor ondersteuning en WSW met een eventuele aanvullende bijdrage
- aangepast uitvoeringsbudget Participatiewet
- de opgave om de tekorten op het BUIG-budget zoveel mogelijk te beperken.

4.5 Opdrachtverstrekking en verantwoording

Het is de opdracht van de colleges om jaarlijks de hierboven geformuleerde doelen te vertalen in concrete resultaten, op basis van de beschikbare kennis en prestaties van het voorgaande jaar. Het is tevens de opdracht van de colleges om de raden tijdig te informeren wanneer een aanvraag voor de vangnetregeling aannemelijk is. Tenslotte is het een verantwoordelijkheid 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

- Bijstandsuitgaven (totaal en gemiddeld per uitkering), in vergelijking met begroting en budget en inschatting van het beroep op de vangnetuitkering.
- Kosten voor de uitvoering van de WSW (loonkosten, overhead, opbrengsten, subsidies)
- Opbrengsten en kosten van de sectoren van de uitvoeringsorganisatie
- Verstrekte loonkostensubsidies
- Kosten voor de uitvoering van de Participatiewet
- Uitgaven per inkomensondersteunende maatregel en schuldhulpverlening

Per spoor:

- Totale kosten
- Kosten van afzonderlijke voorzieningen

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 (Werk in Zicht).
- Daarbij samen te werken binnen het sociale domein van de BMW-gemeenten.
- Voorbereiding op de gemeentelijke herindeling

In dit hoofdstuk wordt zeer beknopt ingegaan 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 (Werkplein Ability). Daarnaast is de dienstverlening die deze organisatie moet realiseren, vastgelegd in hoofdstuk 3. Wel willen we expliciet stil staan bij de opgave die gemeenten en Werkplein Ability hebben om zich voor te bereiden op een (gedeeltelijke of volledige) overgang naar de nieuwe gemeentelijke organisatie. Hoe en in welke vorm wordt de komende periode nader onderzocht. Herindelingswerkzaamheden zullen de nodige druk leggen op personeel en processen. Waar mogelijk worden compenserende maatregelen genomen, maar dat zal niet op alle fronten haalbaar zijn.

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.

Kader 8 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 uitvoeringsorganisatie dient te werken met onderstaande uitgangspunten:

- De uitvoeringsorganisatie 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 het uitvoeren van de 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 minimegelingen via het internet. Digitale dienstverlening zal als onderwerp 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. Er is 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.