

Beleidskader Participatiewet 2015-2018

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
Hoofdstuk 1 Inleiding	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Leeswijzer	7
Hoofdstuk 2 De Participatiewet	8
2.1 Inleiding	8
2.2 De Participatiewet in hoofdlijnen	8
2.2.1 Wet Maatregelen WWB	9
2.2.2 Brede (nieuwe) doelgroep	9
2.2.3 Loonkostensubsidie	10
2.2.4 Individuele studietoelage	11
2.2.5 Werkbedrijf	11
2.3 Herstructurering van de Sociale Werkvoorziening	11
2.4 Financiën	12
2.4.1 Inleiding	12
2.4.2 Budget Volwasseneneducatie	12
2.4.3 Budget inburgering	13
2.4.4 Wsw-budget	13
2.4.5 Re-integratiebudget Wajong	13
2.4.6 Participatiebudget	13
2.4.7 Uitvoeringskosten Participatiewet	14
Hoofdstuk 3 Beleidskader Participatiewet	15
3.1 Inleiding	15
3.2 Visie	15
3.3 Algemene uitgangspunten	16
3.3.1 Stimuleren van eigen kracht van de klant	16
3.3.2 Excellente dienstverlening en handhaving	16
3.3.3 Wederkerigheid	16
3.3.4 Maximale loonwaarde behalen	17
3.3.5 Samenwerking met werkgevers	17
3.3.6 Sociaal aanbesteden	17
3.4 Prioriteiten in beleid en doelgroepen	18
3.4.1 Doelgroepen	18
3.4.2 Focus op uitstroom naar betaald werk	18
3.4.3 Investeren in trajecten voor klanten met groeipotentieel	19
3.4.4 Vrijwilligerswerk versus tegenprestatie naar vermogen	21
3.5 Dienstverlening Wsw door WEZO	22
3.6 Verbindingen in beleid en uitvoering	24
3.6.1 Inleiding	24
3.6.2 Toegang tot zorg en ondersteuning in Olst-Wijhe	24
3.6.3 Wmo	24
3.6.4 Jeugdzorg	25
3.7 Uitvoeringsorganisatie	25
3.8 Vaststellen diverse verordeningen	26
3.9 Evaluatie	26
Bijlage 1: Inspraakreactie Cliëntenraad WWB en Wmo Adviesraad Olst-Wijhe	28
Bijlage 2: Afstemmingsverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ Olst-Wijhe (14.407330)	
Bijlage 3: Verordening tegenprestatie Participatiewet Olst-Wijhe (14.407302)	

Samenvatting

Er wordt hier een beknopte samenvatting gegeven van de inhoud van het voorliggende Beleidskader Participatiewet. Voor meer informatie wordt verwezen naar de betreffende hoofdstukken en paragrafen. Allereerst wordt kort ingegaan op de Participatiewet zelf en daarna worden de diverse beslispunten uit de nota beschreven. Voor de inspraakreactie van de Cliëntenraad WWB en de Wmo Adviesraad Olst-Wijhe en onze reactie hierop wordt verwezen naar bijlage 1.

De Participatiewet

Met de Participatiewet wil het kabinet bereiken dat zoveel mogelijk mensen de kans krijgen deel te nemen aan de samenleving (participeren). De Participatiewet is onderdeel van de drie decentralisaties en voegt de Wet werk en bijstand (WWB), de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en een deel van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong) samen. Er is straks dus één regeling voor iedereen die in staat is om te werken, waarbij een groot deel van de uitvoeringstaken is gedelegeerd naar de gemeente. Voor mensen die helemaal niet kunnen werken, blijft er een sociaal vangnet in de vorm van een bijstandsuitkering. De Participatiewet wil voorkomen dat mensen onnodig in dit vangnet komen en blijven.

De doelstelling van de Participatiewet is om één regeling te maken voor alle mensen die kunnen werken, maar daarbij ondersteuning nodig hebben. Als onderdeel van de wet stopt de instroom in de Sociale Werkvoorziening (SW) oude stijl en wordt de toegang tot de oude wet Wajong beperkt tot volledig en duurzaam arbeidsongeschikten. Om mensen met een arbeidshandicap of afstand tot de arbeidsmarkt aan de slag te helpen, krijgen gemeenten straks de mogelijkheid om mensen te plaatsen in de voorziening beschut werk. Daarnaast krijgen zij de beschikking over het instrument loonkostensubsidie. Verder zijn er in het in de samenleving breed gedragen Sociaal Akkoord tussen het kabinet, werkgevers en werknemers afspraken gemaakt over de vorming van 35 Werkbedrijven (per arbeidsmarktregio) en het realiseren van een werkgeversquotum voor het in dienst nemen van mensen met een arbeidsbeperking.

Participatiebudget

Het Participatiebudget is vanaf 2015 grofweg samengesteld uit een budget voor re-integratie van de huidige en nieuwe doelgroepen en een budget voor het uitvoeren van de Wsw-taken. Voor het re-integratiedeel ontvangen wij in 2015 een budget van € 197.429 en voor het Wsw-deel € 2.418.869 wat resulteert in een totaal Participatiebudget voor 2015 van € 2.616.298. Hierbij wordt opgemerkt dat het Wsw-deel in zijn geheel wordt overgemaakt aan Sallcon en dat het budget voor het re-integratiedeel slechts deels nog vrij te besteden is in verband met lopende verplichtingen (zie sub paragraaf 2.4.6). Het gevolg is dat er, uitgaande van budgetneutraliteit, slechts nog ongeveer € 90.000 overblijft om bijvoorbeeld de kosten van arbeidsdeskundige adviezen, begeleiding op de werkvloer, een tijdelijke loonkostensubsidie of kosten in verband met de voorziening beschut werk van te betalen.

Om de impact van het teruglopende Participatiebudget de afgelopen jaren duidelijk te maken, wordt hier nog vermeld dat het Participatiebudget (alleen re-integratiedeel en dus zonder het Wsw-deel) in vier jaar tijd met ongeveer 60% (!!!) is gedaald. In onderstaande tabel wordt weergegeven hoe het totale Participatiebudget, dus inclusief Wsw-deel, zich de komende jaren gaat ontwikkelen.

Tabel 2.4.6 Ontwikkeling Participatiebudget 2015-2018

	2015	2016	2017	2018
Participatiebudget	€ 2.616.298	€ 2.459.566	€ 2.310.682	€ 2.190.879

Bron: septembercirculaire 2014

Er zijn de komende jaren voor een grotere en steeds moeilijker te re-integreren doelgroep, dus steeds minder middelen beschikbaar om re-integratie-instrumenten van te betalen. Dit leidt dus tot onvermijdelijke keuzes.

Beleidskader Participatiewet

Bij de uitvoering van de Participatiewet zullen we moeten zoeken naar een verantwoord evenwicht tussen enerzijds een beroep doen op de zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid van burgers en anderzijds het zorg dragen voor het ondersteunen van diegenen die (nog) niet op eigen kracht kunnen meedoen aan de samenleving.

De visie die als basis geldt voor het voorliggende beleidskader luidt als volgt:

Iedere inwoner van de gemeente werkt naar vermogen en is primair zelf verantwoordelijk voor zijn of haar rol in de maatschappij en in het bijzonder voor het vinden van werk. De gemeente zal alleen de inwoners die daar zelf niet toe in staat zijn daar waar nodig faciliteren.

Hierbij merken wij op dat faciliteren niet per definitie inhoudt dat er middelen vanuit het Participatiebudget ingezet worden. Wij kunnen een klant bijvoorbeeld ook stimuleren en ondersteunen bij het leveren van een tegeprestatie naar vermogen. Hiervoor zijn geen middelen vanuit het Participatiebudget nodig.

De bijbehorende missie is: "Iedereen kan en doet iets". Deze slogan laat in één zin zien wat onze belangrijkste waarden zijn, hoe we met onze burgers willen omgaan (waar nodig burgers faciliteren om mee te kunnen doen aan de samenleving) en wat we van hen verwachten (actieve inzet van een ieder).

Focus op uitstroom naar betaald werk

Wij kiezen ervoor de inspanningen scherp te richten op het nog meer verhogen van het aantal inwoners dat vanuit een gemeentelijke uitkering uitstroomt naar betaald werk. Iemand kan dan namelijk weer in zijn of haar eigen bestaan voorzien, zal dan meer zelfredzaam zijn en participeert daarmee in de maatschappij. De instrumenten die de gemeente organiseert of inkoop, richten zich sterk op de focus op werk en werkcompetenties. Het behalen van een startkwalificatie en de inzet van re-integratie instrumenten en educatie zijn daarbij ondersteunend en soms ook voorwaardenscheppend of randvoorwaardelijk om te komen tot (duurzame) uitstroom. Deze keuze wordt mede ingegeven om de volledige uitkeringslasten weer te kunnen betalen uit het budget wat wij hiervoor van het Rijk ontvangen, het zogenoemde BUIG-budget.

Beslispunt:

De focus in de uitvoering van de Participatiewet ligt op uitstroom naar betaald werk, zodat iemand weer in zijn of haar eigen bestaan kan voorzien, zelfredzaam is en participeert in de maatschappij.

Investeren in trajecten voor klanten met groeipotentieel

Klanten met mogelijkheden om te groeien op de participatieladder krijgen binnen het Beleidskader Participatiewet de voorkeur boven klanten zonder groeipotentieel. De inzet van participatievoorzieningen voor deze doelgroep heeft meer effect en kan uiteindelijk leiden tot uitstroom naar werk. Klanten zonder groeipotentieel ondersteunen we in ieder geval via Wmo- en welzijnsvoorzieningen. Deze voorzieningen zijn beschikbaar voor alle inwoners van de gemeente. Dit uitgangspunt is een breuk met het beleid in het verleden. In het verleden werd heel nadrukkelijk op elke doelgroep het participatie- of re-integratiebudget ingezet ongeacht of dit tot groei leidde. We moeten echter keuzes maken en onderkennen dat er ook een grens zit aan de groei die mensen kunnen maken.

Het Participatiebudget zal met andere woorden dus niet meer worden ingezet om iemand in beweging te houden. De meeste mensen zijn daar prima zelf toe in staat óf kunnen een beroep doen op zorg-, welzijn- of Wmo-voorzieningen. Het Participatiebudget is bedoeld om mensen sneller een stap vooruit op weg naar werk te laten zetten. Ze kunnen daardoor op een niveau functioneren waarin meer en nieuwe eisen aan ze worden gesteld. Dit laat onverlet dat we blijven inzetten op het bemiddelen van mensen met loonwaarde naar werk ook als ze geen groeipotentieel (meer) hebben. Daarnaast is het geen automatisme om het Participatiebudget direct in te zetten. Zo wordt bij klanten die klaar zijn voor de arbeidsmarkt niet altijd meteen overgegaan tot intensieve begeleiding. Dat zetten we pas in wanneer de klant op eigen kracht niet

goed verder blijkt te komen. Hierbij is het wel van belang dat er tijdig wordt gesignaleerd dat iemand op eigen kracht niet meer verder komt, zodat er tijdig kan worden ingegrepen.

Beslispunt:

Er wordt vanuit het Participatiebudget alleen nog maar geïnvesteerd in trajecten voor klanten met een groeipotentieel.

Vrijwilligerswerk versus tegenprestatie naar vermogen

Wij maken heel duidelijk een onderscheid tussen enerzijds vrijwilligerswerk en anderzijds een tegenprestatie naar vermogen. Vrijwilligerswerk vormt een onderdeel van een trajectplan om iemand aan betaalde arbeid te helpen. Het is dus duidelijk een onderdeel van een re-integratieplan. Vrijwilligerswerk, zoals het hier wordt bedoeld, zal dan ook met name worden verricht door klanten op trede 3 en 4 op de participatieladder met als doel om zich hiermee verder te ontwikkelen zodat zij een volgende stap op de participatieladder kunnen zetten met als einddoel betaalde arbeid

De tegenprestatie naar vermogen daarentegen geldt voor klanten op trede 1 en 2 van de Participatieladder. Het doel hierbij is om te gaan of te blijven participeren in de samenleving zonder dat er op korte of middellange termijn een reële kans is om betaalde arbeid te verrichten. Hierbij wordt opgemerkt dat er geen tegenprestatie wordt gevraagd van alleenstaande ouders die de volledige zorg hebben voor één of meer ten laste komende kinderen tot vijf jaar. Ook voor personen die mantelzorg verrichten en voor personen die op grond van een medisch advies een ontheffing van de arbeidsverplichtingen hebben geldt deze verplichting niet. Deze en overige regels die gelden bij het leveren van een tegenprestatie naar vermogen zijn vastgelegd in de Verordening tegenprestatie Participatiewet Olst-Wijhe (zie bijlage 3).

In de gesprekken met de klanten die een tegenprestatie moeten leveren, zal er zoveel als mogelijk worden aangesloten bij de leefwereld en interesses van de klant. Een moeder van een kind die naar de basisschool gaat en nog geen tegenprestatie verricht, zal aangespoord kunnen worden om daar te helpen door zich bijvoorbeeld aan te melden als voorleesmoeder. Ook bij een sportvereniging, waar veel (kinderen van) klanten lid van zijn, zijn vaak voldoende mogelijkheden om je nuttig te maken voor de maatschappij. Er wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de leefwereld en de interesses van de klant omdat dan de kans op duurzaam succes het grootst is. Wij vertrouwen er op dat het merendeel van de klanten op deze wijze een tegenprestatie naar vermogen wil en zal leveren, waarbij wij opmerken dat een deel van de betreffende klanten nu al een tegenprestatie naar vermogen levert.

In het verlengde hiervan stellen wij dan ook voor om slechts zeer beperkt handhavend op te treden. Het sterk inzetten op handhaving op dit onderdeel betekent namelijk ook dat dit veel capaciteit kost, waarbij wordt opgemerkt dat het verrichten van een tegenprestatie naar vermogen door klanten niet leidt tot een vermindering van de uitkeringslasten voor de gemeente aangezien er op korte en middellange termijn geen uitzicht is op betaalde arbeid. Als er sterk handhavend wordt opgetreden, heeft dit uitgaande van de bestaande capaciteit, tot gevolg dat de casemanagers minder tijd over houden om klanten aan het werk te helpen. En daarmee kunnen de uitkeringslasten juist wel worden verminderd.

Beslispunt:

Het leveren van een tegenprestatie naar vermogen door klanten die zich op trede 1 en 2 van de participatieladder bevinden wordt wel gestimuleerd, maar er wordt slechts zeer beperkt handhavend opgetreden.

Dienstverlening Wsw door WEZO

WEZO hanteert, mede ingegeven door de aangekondigde bezuinigingen van het Rijk op de subsidie per Sw-medewerker, voor de dienstverlening vanaf 2014 een objectief inkoopmodel waarin de loonkosten en de verdien capaciteit van de betreffende medewerker samen met de uitvoeringskosten de bepalende factoren welke prijs er voor de dienstverlening in rekening wordt gebracht. Het gevolg is dat de

dienstverlening structureel € 80.000 per jaar meer kost, want onze inwoners die bij de WEZO werken zijn voornamelijk wat oudere personen met gemiddeld hogere loonkosten en een wat lagere verdien capaciteit.

Er is geconcludeerd dat er zeer beperkte mogelijkheden zijn om te besparen op de dienstverlening van de WEZO. Deze conclusie in combinatie met de vaststelling dat er vanaf 2015 onvoldoende ruimte aanwezig is in het Participatiebudget heeft ertoe geleid dat we binnen het programma Zorg op zoek zijn gegaan naar een alternatieve structurele dekking. Deze dekking van € 80.000 is gevonden bij de Woonvoorzieningen. De laatste jaren dalen de lasten op de post Woonvoorzieningen. Hiervoor is een aantal redenen aan te geven. Ten eerste worden er nagenoeg geen grote woningaanpassingen meer uitgevoerd, want er wordt mensen steeds meer gewezen op de eigen verantwoordelijkheid om tijdig maatregelen te nemen, bijvoorbeeld door te verhuizen naar een geschikte andere woning. Hierbij wordt opgemerkt dat een grote woningaanpassing al gauw € 40.000 kost. Verder is de laatste jaren een aantal veel verstrekte woonvoorzieningen, onder andere wandgrepen, algemeen gebruikelijk verklaard wat betekent dat deze niet meer in het kader van de Wmo worden vergoed. Tot slot is er met ingang van 2014 een nieuw contract met de hulpmiddelenleverancier afgesloten wat financieel voordeel oplevert. Voorgaande heeft erin geresulteerd dat de lasten in 2013 € 58.000 bedroegen en gelet op de ontwikkeling in 2014 is de verwachting dat de kosten aan het eind van dit jaar niet veel hoger zullen zijn. In de meerjarenbegroting 2015-2018 staat echter een structureel bedrag van € 169.800 aan lasten geraamd. Er wordt dan ook voorgesteld om een deel van dit budget, te weten € 80.000, structureel over te hevelen ten behoeve van de kosten van de dienstverlening van de WEZO en deze oplossingsrichting te betrekken bij de afwegingen bij het vaststellen van de begroting en het meerjarenperspectief 2015-2018.

Beslispunt:

De oplossingsrichting om structureel een budget van € 80.000 van de post Woonvoorzieningen over te hevelen ten behoeve van de dienstverlening van de WEZO betrekken bij de afwegingen bij het vaststellen van de begroting en het meerjarenperspectief 2015-2018.

Verordeningen

In dit voorliggende Beleidskader Participatiewet is bij diverse onderwerpen aangegeven dat nadere regelgeving in verordeningen moeten worden vastgelegd. Gelet op de ingewikkelde materie, het feit dat nog niet alles duidelijk is, er nog regionale afstemming moet volgen en de grote financiële gevolgen die de keuzes van een aantal van de genoemde verordeningen kunnen hebben, wordt er dan ook voor gekozen om de verordeningen op grond van de Participatiewet in het voorjaar van 2015 ter besluitvorming aan te bieden. De verordeningen die op grond van de Wet Maatregelen WWB voor 1 januari 2015 moeten zijn vastgesteld, de Afstemmingsverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ Olst-Wijhe en de Verordening tegenprestatie Participatiewet Olst-Wijhe, worden gelijktijdig met de besluitvorming over het Beleidskader Participatiewet aangeboden.

Beslispunt:

De verordeningen op grond van de Participatiewet in het voorjaar van 2015 ter besluitvorming aanbieden.

Evaluatie

Er wordt voorgesteld om in het najaar van 2016 een eerste evaluatie uit te voeren van dit Beleidskader Participatiewet aangezien de bijbehorende vastgestelde verordeningen dan een jaar in werking zijn getreden. Tevens kunnen dan de uitkomsten van het klanttevredenheidsonderzoek onder de klanten die een uitkering ontvangen in het kader van de Participatiewet worden meegenomen. Dit onderzoek wordt namelijk voor de zomer van 2016 afgerond.

Beslispunt:

Het Beleidskader Participatiewet in het najaar van 2016 evalueren.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Voor u ligt het beleidskader Participatiewet. Dit beleidskader is opgesteld vanwege de komst van een nieuwe wet, de Participatiewet, die per 1 januari 2015 in werking treedt. Het beleidskader gaat in op de taken die als gevolg van deze wet op de gemeente afkomen en waar beleidskeuzes over moeten worden gemaakt. Dit is van belang voor een goede invoering en uitvoering van de Participatiewet. Op basis van de voorgestelde kaders worden verordeningen en nadere beleidsregels opgesteld.

Met de Participatiewet wil het kabinet bereiken dat zoveel mogelijk mensen de kans krijgen deel te nemen aan de samenleving (participeren). De Participatiewet is onderdeel van de drie decentralisaties en voegt de Wet werk en bijstand (WWB), de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en een deel van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong) samen. Er is straks dus één regeling voor iedereen die in staat is om te werken, waarbij een groot deel van de uitvoeringstaken is gedelegeerd naar de gemeente. Voor mensen die helemaal niet kunnen werken, blijft er een sociaal vangnet in de vorm van een bijstandsuitkering. De Participatiewet wil voorkomen dat mensen onnodig in dit vangnet komen en blijven.

De doelstelling van de Participatiewet is om één regeling te maken voor alle mensen die kunnen werken, maar daarbij ondersteuning nodig hebben. Als onderdeel van de wet stopt de instroom in de Sociale Werkvoorziening (SW) oude stijl en wordt de toegang tot de oude wet Wajong beperkt tot volledig en duurzaam arbeidsongeschikten. Om mensen met een arbeidshandicap of afstand tot de arbeidsmarkt aan de slag te helpen, krijgen gemeenten straks de mogelijkheid om mensen te plaatsen in de voorziening beschut werk. Daarnaast krijgen zij de beschikking over het instrument loonkostensubsidie. Verder zijn er in het in de samenleving breed gedragen Sociaal Akkoord tussen het kabinet, werkgevers en werknemers afspraken gemaakt over de vorming van 35 Werkbedrijven (per arbeidsmarktregio) en het realiseren van een werkgeversquotum voor het in dienst nemen van mensen met een arbeidsbeperking.

Inspraakreactie Cliëntenraad WWB en Wmo Adviesraad Olst-Wijhe

Al vanaf de beleidsvoorbereiding is de Cliëntenraad WWB betrokken bij de totstandkoming van het voorliggende Beleidskader Participatiewet. In de vergadering van augustus hebben zij een algemene toelichting gekregen over de inhoud van de Participatiewet en konden zij aangeven of zij nog onderwerpen misten. In de vergadering van september is, in bijzijn van de portefeuillehouder, een concept van het Beleidskader met hen besproken en zijn er tal van vragen beantwoord. Dit heeft er uiteindelijk toe geleid dat zij in samenwerking met de Wmo Adviesraad Olst-Wijhe een formele inspraakreactie met opmerkingen, aanvullingen en vragen hebben gegeven. Deze inspraakreactie is inclusief onze reactie erop terug te lezen in bijlage 1. Naar aanleiding van de inspraakreactie is er op een aantal onderdelen in het Beleidskader een nadere toelichting gegeven.

1.2 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk wordt eerst dieper ingegaan op de hoofdlijnen en uitgangspunten van de Participatiewet. Hierna zullen in hoofdstuk 3 de voorgestelde kaders op de verschillende onderdelen binnen de Participatiewet worden behandeld.

2. De Participatiewet

2.1 Inleiding

In paragraaf 2.2 wordt ingegaan op de belangrijkste onderdelen van de Participatiewet die met ingang van 1 januari 2015 in werking moet treden. In paragraaf 2.3 wordt daarna de herstructurering van de Sociale Werkvoorziening behandeld en tot slot worden in paragraaf 2.4 de financiële kaders beschreven.

2.2 De Participatiewet in hoofdlijnen

De doelstelling van de Participatiewet is om iedereen met arbeidsvermogen toe te leiden naar werk. Bij voorkeur regulier werk. Het kabinet voert het principe van één regeling in voor iedereen die kan werken, ook mensen met een arbeidsbeperking. De regeling moet gemeenten in staat stellen meer mensen te laten participeren, budgetten gericht en effectiever in te zetten en kosten te besparen. Wie (nog) niet kan werken, kan meedoen naar vermogen in de samenleving. Bijvoorbeeld in een beschutte werkomgeving, binnen of buiten de muren van het Sw-bedrijf.

Met de Participatiewet krijgt de gemeente verschillende instrumenten in handen om mensen in staat te stellen om mee te doen naar vermogen op de arbeidsmarkt. Deze instrumenten kunnen ingezet worden voor de doelgroep van de Participatiewet, voor niet-uitkeringsgerechtigden of voor jongeren (bijvoorbeeld 16- en 17-jarigen die op het voortgezet speciaal onderwijs zitten en hun plek op de arbeidsmarkt moeten gaan vinden). Voor iedere doelgroep is er passende ondersteuning:

- Voor kansrijke werkzoekenden met een korte afstand tot de arbeidsmarkt: zelfstandige terugkeer naar de arbeidsmarkt. Bijvoorbeeld met behulp van uitzendbureaus;
- Voor mensen met arbeidsbeperking of grote afstand tot de arbeidsmarkt: loonkostensubsidie; begeleiding en bemiddeling naar de reguliere arbeidsmarkt met behulp van proefplaatsingen, detachering, begeleiding/jobcoaching, werkplekaanpassingen of no-riskpolis;
- Voor mensen met een zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt: vrijwilligerswerk, arbeidsmatige dagbesteding of beschermt werk.

Waar gaat het over?

Met het nieuwe kabinet Rutte is de komst van een brede Participatiewet aangekondigd. De Participatiewet voegt de WWB en delen van de Wajong en Wsw samen en geldt als één van de drie transities in het sociale domein. Met het overbrengen van een groot aantal taken van het Rijk naar gemeenten wil de landelijke overheid meer maatwerk mogelijk maken en de betrokkenheid van burgers vergroten. Het Rijk is van mening dat gemeenten de uitvoering van taken beter op elkaar af kunnen stemmen en zo meer kunnen doen voor minder geld.

De decentralisaties moeten ertoe bijdragen dat de eigen kracht, het sociale netwerk en de voorzieningen in een gemeente beter worden benut. Het accent zal steeds liggen op de participatie in de samenleving. Het centrale uitgangspunt van de transities is "1 gezin, 1 plan, 1 regisseur". Hiermee moet er een einde komen aan de praktijk waarbij verschillende instanties en hulpverleners bij één gezin over de vloer komen en langs elkaar heen werken.

De doelstelling van de Participatiewet is om één regeling te creëren voor alle mensen die kunnen werken, maar daarbij ondersteuning nodig hebben. Als onderdeel van de wet wordt de instroom in de Sw oude stijl stopgezet en wordt de toegang tot de Wajong beperkt tot volledig en duurzaam arbeidsongeschikten. De huidige Wet werk en bijstand staat model voor de Participatiewet. Hierbij wordt wel opgemerkt dat er wel een aantal zaken binnen de WWB gaan veranderen per 1 januari 2015. Deze veranderingen zijn vastgelegd in de Wet Maatregelen WWB.

2.2.1 Wet Maatregelen WWB

Per 1 januari 2015 wordt een aantal technische wijzigingen binnen de WWB (Participatiewet) doorgevoerd. Hierna worden de drie belangrijkste wijzigingen beschreven.

- *Kostendelersnorm*: De bijstand is een vangnet voor mensen die niet in staat zijn om zelf te voorzien in de noodzakelijke kosten van bestaan. In de huidige praktijk blijkt dat het voorkomt dat er binnen één huishouden meerdere bijstandsuitkeringen zijn toegekend, waardoor de totale inkomsten zo hoog worden dat daarmee een levensstandaard ontstaat waaruit meer kan worden betaald dan alleen de noodzakelijke kosten. Het inkomen kan zelfs hoger zijn dan het inkomen van een huishouden met een vergelijkbare samenstelling maar waarbij er slechts één kostwinner is die modaal verdient. Om dit tegen te gaan en mensen te stimuleren om aan het werk te gaan wordt de 'kostendelersnorm' ingevoerd, waarbij de bijstandsuitkering lager wordt naarmate meer (volwassenen) personen hoofdverblijf hebben in dezelfde woning. Er wordt hierbij gekeken naar het aantal personen dat in dezelfde woning woont. Vanaf 1 januari 2015 geldt dit voor de nieuwe aanvragers en per 1 juli 2015 voor het zittende bestand.
- *Uniforme arbeidsverplichtingen en handhaving*: Met de wet worden een aantal verplichtingen en de bijhorende maatregelen in de bijstand geharmoniseerd. Gemeenten stellen binnen het wettelijk kader de hoogte en duur van de maatregel, voor het geval de verplichting niet wordt nageleefd, vast in een verordening. De geharmoniseerde verplichtingen hebben betrekking op het vinden, verkrijgen en behouden van werk. Als een bijstandsgerechtigde één van deze verplichtingen niet naleeft dan leidt dat tot een verlaging van de uitkering van 100% gedurende minimaal één maand en maximaal drie maanden. De gemeente heeft de ruimte om deze maatregel af te stemmen op de omstandigheden van de bijstandsgerechtigde en als elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt, hoeft een maatregel niet te worden opgelegd. De betreffende regels voor het opleggen van maatregelen moeten worden vastgelegd in een Afstemmingsverordening (zie bijlage 2).
- *Tegenprestatie*: De gemeente krijgt de wettelijke mogelijkheid om mensen die een uitkering ontvangen te verplichten om een tegenprestatie naar vermogen te leveren. Voor wie deze verplichting geldt en wat als tegenprestatie mag worden gezien moet worden vastgelegd in een verordening.

2.2.2 Brede (nieuwe) doelgroep

Met de komst van de Participatiewet zijn wij vanaf 1 januari 2015 ook verantwoordelijk voor klanten met arbeidsvermogen die voorheen een Wajonguitkering van het UWV zouden krijgen. Het UWV bepaalt of iemand over arbeidsvermogen beschikt. Voor Olst-Wijhe betekent dit een jaarlijkse nieuwe aanloop van jonge arbeidsgehandicapten met arbeidsvermogen van tussen de 5 en 10 personen. Deze groep heeft recht op ondersteuning richting werk op grond van de Participatiewet. Het is niet zeker of deze groep ook een beroep zal doen op een uitkering. Dit is niet precies in te schatten omdat dit afhankelijk is van onder andere de gezinssituatie, mogelijke inkomsten uit werk en eventueel aanwezig vermogen.

Klanten die nu al een Wajong-uitkering hebben (ongeacht of zij over arbeidsvermogen beschikken) en nieuwe klanten die duurzaam geen arbeidsvermogen hebben blijven de Wajong-uitkering onder verantwoordelijkheid van het UWV ontvangen. Het UWV is voor deze bestaande klanten dus ook verantwoordelijk voor de begeleiding naar werk.

Daarnaast wordt de Wet sociale werkvoorziening per 1 januari 2015 afgeschaft. Instroom in de Wsw is vanaf die datum dus niet meer mogelijk. De wettelijke rechten en plichten van de medewerkers met een op 1 januari 2015 nog lopend Sw-dienstverband blijven in stand. De gemeente houdt dus verplichtingen ten opzichte van deze groep (te noemen: Wsw-bestaand). Deze groep van ongeveer 100 inwoners behoudt haar recht op ondersteuning van de gemeente bij onder andere het vinden van een geschikte baan.

Aangezien de Wsw met ingang van 1 januari 2015 wordt afgeschaft vervalt per die datum ook de wachtlijst voor de Wsw (Sw-geïndiceerden zonder Sw-dienstverband). Dit betekent dat deze groep van 15 inwoners straks geen Sw-rechten meer heeft en in ieder geval deels overgaat naar de Participatiewet. Verder is er

vanaf 2015 binnen de Wsw dus geen mogelijkheid meer om klanten een beschutte werkplek te bieden. In het kader van de Participatiewet kan de gemeente hiervoor een vervangende voorziening organiseren.

Er kan gesteld worden dat de nieuwe doelgroepen kwetsbare inwoners zijn met vaak meervoudige problematiek. Vanwege hun beperking wordt het participeren aan de samenleving vaak bemoeilijkt. Daarom ook dat juist onze nieuwe doelgroepen zijn gebaat bij een integrale aanpak van problemen en een vroegtijdige benadering op meer gebieden zoals inkomen, woon- leefomgeving, werk of activiteiten, zorg en versterking van het eigen netwerk. De nieuwe instroom waaronder jeugdigen (onder andere instroom vanuit speciaal onderwijs) dienen goed en snel te worden opgepakt om hen een goede basis te geven voor hun verdere leven.

2.2.3 Loonkostensubsidie

Met de Participatiewet wordt loonkostensubsidie voor gemeenten het belangrijkste instrument om iedereen die (gedeeltelijk) kan werken bij een reguliere werkgever aan de slag te krijgen. Loonkostensubsidie is voor gemeenten op zich geen onbekend re- integratie- instrument. Gemeenten zetten al jaren loonkostensubsidies in vanuit het Participatiebudget om mensen aan het werk te helpen. Hierbij gaat het om tijdelijke vormen van loonkostensubsidie. De Participatiewet introduceert een nieuw en specifiek instrument loonkostensubsidie voor mensen met een arbeidsbeperking. Deze nieuwe vorm van loonkostensubsidie is niet per definitie tijdelijk, maar kan zo nodig voor een langere periode worden ingezet en is gericht op mensen met een arbeidsbeperking.

Het instrument loonkostensubsidie zetten gemeenten vanuit het Participatiebudget zoals al aangegeven ook tijdelijk in om mensen aan het werk te helpen. Deze mogelijkheden blijven bestaan. De nieuwe loonkostensubsidie, specifiek voor mensen met een arbeidsbeperking, gaat om een zo nodig blijvende ondersteuning om mensen in regulier werk te plaatsen en de werkgever te compenseren voor een lagere productiviteit. Deze nieuwe vorm van loonkostensubsidie wordt door het Rijk via het Inkomensdeel financieel ondersteund. Gemeenten kunnen dit combineren met het inzetten van begeleidingsondersteuning vanuit het Participatiebudget. Werkgevers kunnen straks dus loonkostensubsidie krijgen voor arbeidsgehandicapte werknemers die een productiviteit hebben lager dan het wettelijk minimumloon. De werkgever betaalt de arbeidsgehandicapte dan het gewone loon (het wettelijk minimumloon of het loon dat is afgesproken in de (collectieve) arbeidsovereenkomst). Het verschil tussen de loonwaarde en het minimumloon wordt door de overheid aangevuld. De loonkostensubsidie bedraagt maximaal 70% van het minimumloon. Het verschil tussen het (cao-)loon en het minimumloon komt voor rekening van de werkgever.

De Participatiewet gaat in principe uit van alle mensen voor wie de gemeente re- integratieverantwoordelijkheid heeft. Dat betekent dat behalve mensen die algemene bijstand ontvangen of de mensen die wel tot de gemeentelijke doelgroep behoren, maar niet- uitkeringsgerechtigde zijn, ook mensen met een uitkering op grond van de Algemene nabestaandenwet, mensen die nu al aan de slag zijn met andere ondersteuning van de gemeente en mensen met een IOAW of IOAZ uitkering in aanmerking komen voor re- integratie in het kader van de Participatiewet en dus de doelgroep loonkostensubsidie.

Door het Rijk wordt voorgestaan het nieuwe instrument loonkostensubsidie uit de Participatiewet alleen in te zetten voor diegenen die min of meer blijvend verminderd productief zijn. Het is van belang de "huidige WWB-ers" niet uit het oog te verliezen. De Participatiewet heeft het immers vooral over "mensen met een arbeidsbeperking"; instrumenten en middelen moeten logisch worden ingezet ten behoeve van alle doelgroepen.

Sommige oud-SW-ers of oud-Wajongers hebben onder de Participatiewet geen recht meer op een uitkering. Dienstverlening en ondersteuning dienen vanuit het ongedeelde Participatiebudget te worden betaald. Voor zover nu bekend kiezen de gemeenten de manier waarop zij bepalen of mensen tot de doelgroep "loonkostensubsidie" behoren en of loonkostensubsidie voor hen kan worden ingezet. Dit wordt nog in landelijke lagere regelgeving bekend gemaakt. De nadere uitwerking van de regels moeten door de

gemeente in een verordening worden vastgelegd. Hierbij zal het uitgangspunt zijn dat door het inzetten van de loonkostensubsidie de uitkeringslasten zoveel mogelijk worden beperkt.

2.2.4 Individuele studietoeslag

In het kader van de Participatiewet wordt de individuele studietoeslag geïntroduceerd. Het betreft een nieuwe vorm van aanvullende inkomensondersteuning voor bepaalde groepen studerenden met een beperking. De gedachte hierbij is dat deze studenten door hun beperking niet of moeilijk een bijbaan kunnen hebben naast hun studie. De gemeente toetst in het individuele geval of de student gelet op zijn persoonlijke omstandigheden met voltijdsarbeid niet in staat is het wettelijk minimumloon te verdienen. Andere voorwaarden zijn dat de student minimaal 18 jaar oud is, recht heeft op studiefinanciering of gebruik kan maken van de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (WTOS) en geen in aanmerking te nemen vermogen heeft. Gemeenten mogen zelf in een verordening vaststellen hoe hoog de individuele studietoeslag is en hoe vaak die wordt verstrekt. De landelijke verwachting is dat een gemeente van onze schaalgrootte dit instrument maar een paar keer per jaar zal inzetten.

2.2.5 Werkbedrijf

Van gemeenten wordt verwacht dat zij banen voor mensen met een beperking (die een beroep doen op de Participatiewet) organiseren in samenwerking met werkgevers en andere organisaties in de regio. Werkgevers hebben zich in het sociaal akkoord verplicht tot het realiseren van uiteindelijk 125.000 banen voor mensen met een beperking. De organisatie hiervan zal verlopen via 35 arbeidsmarktregio's onder de voorlopige titel "Werkbedrijven". Over de opzet van de Werkbedrijven is nog geen volledige wettelijke duidelijkheid. Wel is duidelijk dat de gemeenten hierbij 'de lead' hebben, dat het geen fusie wordt van bestaande SW-bedrijven, maar een platform wordt voor de verschillende betrokken partijen (gemeenten, UWV, Sw-bedrijven, werkgevers, vakbonden en het onderwijs) waar op het niveau van de arbeidsmarktregio afspraken gemaakt worden over plaatsing van mensen met een arbeidsbeperking. Wij behoren tot de arbeidsmarktregio Stedendriehoek en Noordwest Veluwe, die ook wel de Stedenvierkant wordt genoemd. De vier grote gemeenten in deze regio, te weten Apeldoorn, Deventer, Zutphen en Harderwijk, hebben een voortrekkersrol bij het opzetten van het Werkbedrijf. Werkgevers hebben toegezegd ook mee te financieren en in de uitwerking van de afspraken zal blijken hoe dit wordt ingevuld. UWV heeft haar activiteiten reeds geconcentreerd in 35 regiovestigingen. Werkbedrijven worden dus vooral netwerkorganisaties, bedoeld om werkgevers in de regio een platform te bieden om afspraken te maken met gemeenten. De concrete ondersteuningsbehoefte van werkgevers zelf is hierbij leidend.

2.3 Herstructurering van de Sociale Werkvoorziening

Het Rijk heeft het uitgangspunt dat er veel meer Wsw-ers een plek op de reguliere arbeidsmarkt moeten krijgen. In combinatie met het beëindigen van nieuwe instroom in de Wsw moet dit ertoe leiden dat het aantal Wsw-ers landelijk van 90.000 wordt teruggebracht naar 30.000.

Daarbij speelt mee dat het Wsw-budget onder druk staat doordat het subsidiebedrag per Sw-medewerker steeds verder afneemt. Het Rijk gaat het subsidiebedrag afstemmen op een inkomen van 100% van het wettelijk minimumloon, terwijl het gemiddelde Cao-loon ongeveer 120% van het wettelijk minimumloon bedraagt. Hierbij speelt ook dat bepaald is dat bestaande (CAO-)rechten van huidige Wsw-ers moeten worden gerespecteerd.

Het subsidiebedrag per Sw-medewerker bedroeg in 2014 nog € 26.032 terwijl het bedrag in 2020 nog maar € 22.700 per medewerker is. Aangezien de loonkosten in die jaren wel doorstijgen, wordt het verschil tussen het subsidiebedrag en de daadwerkelijke loonkosten steeds groter. Dit verschil kan niet meer worden opgevangen binnen de bedrijfsvoering en dus was het noodzakelijk om de Sociale Werkvoorziening te herstructureren. Hiertoe is in samenwerking met de gemeente Deventer en Sallcon een Herstructureringsplan Wsw 2014-2020 opgesteld. Begin 2014 hebben beide gemeenten, als aandeelhouder, het plan vastgesteld en daar wordt nu door Sallcon uitvoering aan gegeven. Leidraad in het plan is om de inkomsten te vergroten en de uitgaven te beperken. De geformuleerde strategische uitgangspunten moeten hier een bijdrage aan leveren. Zo wordt er onder andere maximaal ingezet om werknemers te plaatsen in een zo regulier mogelijke werkomgeving (met bijbehorende tarieven), er worden geen nieuwe contracten voor leiding en staf afgesloten en er vindt een accentverschuiving plaats van in-

huis ontwikkeling van Wsw-ers naar het ontwikkelen van Wsw-ers bij de werkgevers. Als het Herstructureringsplan volledig wordt uitgevoerd dan verwacht Sallcon dat er in ieder geval tot en met 2020 geen extra geld van de gemeente noodzakelijk is.

Voorziening beschut werk

Hoewel de Wsw van oorsprong bedoeld is als een doorstroom voorziening waarin mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt onder beschermde omstandigheden konden worden voorbereid op een doorstroom naar de reguliere arbeidsmarkt, is dat doel niet echt uit de verf gekomen. In plaats daarvan heeft de sector zich deels ontwikkeld tot een middel, een stabiele werkomgeving waarbinnen een grote groep van kwetsbare medewerkers een permanente werkplek kon vinden. Met de afbouw van de Wsw verdwijnt die mogelijkheid.

Het is niet realistisch te veronderstellen dat de reguliere arbeidsmarkt met het verdwijnen van de Wsw een plaats zal of kan gaan bieden aan alle kwetsbare burgers met een beperkt arbeidsvermogen. De Participatiewet biedt de gemeenten daarom de mogelijkheid om als een voorziening tot een totaal van 30.000 beschutte werkplekken in te vullen. Personen die hiervoor in aanmerking kunnen komen hebben een grotere begeleidingsbehoefte of noodzaak tot grotere aanpassingen van de werkplek, waardoor in redelijkheid niet van de werkgever kan worden verwacht dat hij deze personen in dienst neemt. Beloning van de werknemers met een dienstbetrekking beschut werk, geschiedt of volgens een cao en als die niet van toepassing is tenminste conform het wettelijk minimum loon. Voor deze mensen kan loonkostensubsidie worden ingezet. Het gaat hier dus altijd om een dienstbetrekking, aangezien beschut werk bedoeld is voor mensen die in staat zijn om loonvormende arbeid te verrichten. Dit onderscheidt beschut werk van dagbesteding.

Voor financiering van het beschut werk kan ook het instrument loonkostensubsidie uit de Participatiewet worden ingezet. Ook kan de gemeente vanuit het re-integratiebudget begeleidingssubsidie inzetten. Hoe de gemeenten de dienstbetrekking voor beschut werk organiseren behoort tot de vrijheid van gemeenten. De gemeente moet de regels voor het verrichten van werkzaamheden in een beschutte werkomgeving en hoe er wordt bepaald wie hiervoor in aanmerking komt vastleggen in een verordening. Voor de toelating tot beschut werk zal het UWV mogelijk een rol krijgen om te beoordelen of iemand zoveel begeleiding nodig heeft dat beschut werk voor de hand ligt.

Door natuurlijk verloop neemt het huidige aantal Wsw- dienstbetrekkingen geleidelijk af. Gelijktijdig richten de gemeenten de voorziening beschut werk in en komen op termijn steeds meer mensen te werken via deze voorziening. Het Rijk heeft berekend dat er in de structurele situatie 30.000 beschut- werkplekken beschikbaar moeten komen. Het tempo waarin het Rijk middelen voor beschut werk aan de gemeente ter beschikking stelt staat in directe relatie met het natuurlijk verloop in de Sw. De middelen die de gemeenten in de eerste jaren voor beschut werken gaan ontvangen zijn daarmee zeer beperkt.

2.4 Financiën

2.4.1 Inleiding

In de huidige situatie, dus voor de inwerkingtreding van de Participatiewet, ontvangen wij een Participatiebudget wat is samengesteld uit een budget voor de deelterreinen educatie, inburgering en re-integratietrajecten. Daarnaast ontvangen wij nog een afzonderlijk BUIG-budget (Bundeling Uitkeringen Inkomensvoorzieningen Gemeenten) om de uitkeringen van te betalen en een budget om de Wsw van uit te (laten) voeren. Met de komst van de Participatiewet veranderen een aantal zaken die hierna worden toegelicht. Het uitgangspunt van budgetneutraliteit, dat de uitgaven niet groter mogen zijn dan de inkomsten, blijft ongewijzigd van kracht.

2.4.2 Budget Volwasseneneducatie

Wij ontvangen als onderdeel van het Participatiebudget nu nog jaarlijks een rijksbijdrage voor volwasseneneducatie. In 2014 bedraagt dit € 31.154. Van dit budget worden trajecten voor laaggeletterden en niet inburgeraars ingekocht. Er geldt nu een verplichting om dit budget te besteden bij een Regionaal Opleidingscentrum (ROC). Met de komst van de Participatiewet gaat hier wat in veranderen. Het budget

wordt niet meer aan individuele gemeenten toegekend, maar aan een coördinerende centrumgemeente. Dit betekent dat het budget voor volwasseneneducatie uit het Participatiebudget wordt gehaald. Bij de verdeling van de middelen is er voor gekozen om aan te sluiten bij de arbeidsmarktregio's. Wij vallen onder de regio Stedendriehoek en Noordwest Veluwe, de zogenoemde Stedenvierkant. Het is dan ook de verwachting dat Apeldoorn als centrumgemeente gaat opereren en zij zal dus vanaf 2015 ook onze middelen ontvangen. De gemeenten binnen de arbeidsmarktregio moeten gezamenlijk een regionaal programma van educatieve voorzieningen opstellen. Het budget voor 2015 wordt in september 2014 vastgesteld. Tot slot wordt nog opgemerkt dat de gedwongen winkelnering bij de ROC's wordt afgebouwd. In 2015 moet nog 75% van het budget bij een ROC worden besteed. Vervolgens 50% in 2016 en 25% in 2017.

2.4.3 Budget inburgering

Zoals in sub paragraaf 2.4.1 al staat beschreven maakte het budget inburgering tot en met 2014 onderdeel uit van het Participatiebudget. Vanaf 2015 wijzigt dit en ontvangen wij geen budget meer voor inburgeringskosten aangezien de inburgeraars zelf hun trajectkosten moeten betalen. Wij hebben nog wel een handhavende taak en hiervoor ontvangen wij een gering budget van enkele duizenden euro's. Dit budget is toegevoegd aan het gemeentefonds.

2.4.4 Wsw-budget

Het Wsw-budget wordt tot en met 2014 berekend aan de hand van de opgelegde taakstelling vanuit het Ministerie per gemeente vermenigvuldigd met het Rijkssubsidiebedrag per Sw-medewerker. Het Wsw-budget wordt nu nog als afzonderlijk budget aan de gemeente overgemaakt. Dit gaat echter veranderen. Het Wsw-budget wordt namelijk onderdeel van het Participatiebudget. In 2015 valt nog terug te herleiden welk deel van het Participatiebudget voor de Wsw is, maar op termijn is er geen link meer met de genoemde taakstelling en valt het niet meer te herleiden. Voor 2014 bedraagt het Wsw-budget € 2.426.909. In 2015 ontvangen wij voor deze taken € 2.418.869 binnen het Participatiebudget. Dit bedrag zal de jaren daarna drastisch verder dalen, want zoals in de vorige paragraaf al is aangegeven zal de Rijkssubsidie per Sw-medewerker de komende jaren met ongeveer 13% naar beneden worden bijgesteld.

2.4.5 Re-integratiebudget Wajong

De middelen voor de re-integratie van Wajongers zijn op dit moment toegekend aan het UWV aangezien de re-integratieverantwoordelijkheid in zijn geheel bij het UWV ligt. Met de komst van de Participatiewet gaat dat veranderen en dan zullen de gemeenten verantwoordelijk worden voor de re-integratie van een deel van de Wajongers (globaal gezegd de nieuwe instroom met arbeidsvermogen). Een deel van het huidige re-integratiebudget voor Wajongers zal vanaf 2015 dan ook worden overgeheveld van het UWV naar de gemeenten. Deze middelen worden toegevoegd aan het Participatiebudget.

2.4.6 Participatiebudget

Naar aanleiding van hetgeen in de vorige sub paragrafen is beschreven kan samenvattend worden gezegd dat het Participatiebudget vanaf 2015 grofweg is samengesteld uit een budget voor re-integratie van de huidige en nieuwe doelgroepen en een budget voor het uitvoeren van de Wsw-taken. Voor het re-integratiedeel ontvangen wij in 2015 een budget van € 197.429 en voor het Wsw-deel € 2.418.869 wat resulteert in een totaal Participatiebudget voor 2015 van € 2.616.298. Hierbij wordt opgemerkt dat het Wsw-deel in zijn geheel wordt overgemaakt aan Sallcon en dat het budget voor het re-integratiedeel slechts deels nog vrij te besteden is in verband met lopende verplichtingen. Zo is er structureel een bedrag van ongeveer € 90.000 per jaar gereserveerd voor de uitvoeringskosten van de casemanagers die zich bezighouden met het uitvoeren van de re-integratiewerkzaamheden (waaronder het werken volgens de WorkFast methodiek waar in het volgende hoofdstuk verder op in wordt gegaan). Verder loopt in 2015 nog de verplichting dat wij bij kringloopbedrijf Het GOED in Wijhe ter waarde van € 20.000 werkervaringsplekken inkopen. Ook hier wordt in het volgende hoofdstuk verder inhoudelijk op ingegaan. Het gevolg is dat er, uitgaande van budgetneutraliteit, slechts nog ongeveer € 90.000 overblijft om bijvoorbeeld de kosten van arbeidsdeskundige adviezen, begeleiding op de werkvloer, een tijdelijke loonkostensubsidie of kosten in verband met de voorziening beschut werk van te betalen.

Om de impact van het teruglopende Participatiebudget de afgelopen jaren duidelijk te maken, wordt hier nog vermeld dat het Participatiebudget (alleen re-integratiedeel en dus zonder het Wsw-deel) in 2011 voor onze gemeente nog € 477.006 bedroeg. Gelet op het vergelijkbare budget voor 2015 ad € 197.429 is het budget in vier jaar tijd dus met ongeveer 60% (!!!) gedaald. In onderstaande tabel wordt weergegeven hoe het totale Participatiebudget, dus inclusief Wsw-deel, zich de komende jaren gaat ontwikkelen.

Tabel 2.4.6 Ontwikkeling Participatiebudget 2015-2018

	2015	2016	2017	2018
Participatiebudget	€ 2.616.298	€ 2.459.566	€ 2.310.682	€ 2.190.879

Bron: septembercirculaire 2014

Er zijn de komende jaren voor een grotere en steeds moeilijker te re-integreren doelgroep, dus steeds minder middelen beschikbaar om re-integratie-instrumenten van te betalen. Dit leidt dus tot onvermijdelijke keuzes waar in het volgende hoofdstuk verder op in wordt gegaan.

Tot slot wordt hier nog opgemerkt dat het Participatiebudget vanaf 2015 onderdeel uit gaat maken van de Integratie-uitkering sociaal domein. De Integratie-uitkering sociaal domein bestaat uit de middelen die per 2015 voor de Wmo 2015 (het nieuwe deel) en voor jeugd naar gemeenten gaan en uit het Participatiebudget zoals dat per 2015 voor de Participatiewet beschikbaar komt. Er geldt geen bestedingsvoorwaarde, wat de gemeente de maximale vrijheid geeft om, binnen de kaders van de wetgeving, eigen afwegingen te maken. Er is voor een integratie-uitkering gekozen, zodat de middelen voor de termijn van drie jaar zichtbaar kunnen blijven op de begroting, maar ook omdat de termijn van drie jaar nadrukkelijk is bedoeld als overgangstermijn. Het kabinet wil de middelen vanaf 2018 via de algemene uitkering verstrekken. Volledigheidshalve wordt nog opgemerkt dat het BUIG-budget waar de uitkeringen van betaald worden geen onderdeel van de Integratie-uitkering sociaal domein uitmaakt en dus een afzonderlijk budget blijft.

2.4.7 Uitvoeringskosten Participatiewet

In het kader van de Participatiewet wordt zoals hiervoor al is beschreven vanaf 2015 de toegang tot de Wajong beperkt. Hierdoor zal de gemeentelijke doelgroep toenemen, omdat mensen met arbeidsvermogen (die bij ongewijzigd beleid onder de financiële verantwoordelijkheid van het UWV zouden komen) vanaf 2015 onder de Participatiewet gaan vallen. Verder zal de gemeentelijke doelgroep nog toenemen door de intrede van de individuele studietoelage. Voorgaande zal leiden tot extra uitvoeringskosten en het kabinet heeft daarom extra middelen toegevoegd aan de algemene uitkering.

Tabel 2.4.7 Ontwikkeling Uitvoeringsbudget Participatiewet 2015-2018

	2015	2016	2017	2018
Uitvoeringsbudget	€ 3.752	€ 11.454	€ 18.474	€ 23.532

Bron: meicirculaire 2014

Dit met name voor 2015 en 2016 beperkte uitvoeringsbudget zal in de genoemde jaren incidenteel worden ingezet en bij de evaluatie van dit Beleidskader Participatiewet zal worden bekeken hoe de middelen vanaf 2017 structureel het meest efficiënt kunnen worden ingezet.

3. Beleidskader Participatiewet

3.1 Inleiding

We willen bereiken dat elke inwoner van onze gemeente op zijn of haar niveau een bijdrage levert aan de samenleving. Het hoogste doel hierbij is een zelfstandige plaats op de arbeidsmarkt maar tegelijkertijd bevorderen we ook, zolang dat doel niet is bereikt of als dat doel niet te bereiken is, dat deze bijdrage op een andere wijze wordt geleverd. Het kan hierbij dus ook gaan om maatschappelijk nuttig werk of vrijwilligerswerk of vormen van mantelzorg. Ook deze bijdrage wordt in dat geval door ons op hetzelfde niveau gewaardeerd als de zelfstandige plaats op de arbeidsmarkt zolang iemand maar een bijdrage naar vermogen levert. Gelet op de krappe arbeidsmarkt in de toekomst zal ook worden ingezet op competentievergroting door onbetaald actief te zijn.

In ons beleid zullen we gelet op de teruglopende budgetten, zoals in sub paragraaf 2.4.6 al is beschreven, onvermijdelijk scherpe keuzes moeten maken in doelen en doelgroepen. Het voorliggende beleidskader wordt hierbij het richtinggevende kader.

In de volgende paragraaf wordt allereerst de visie van het Beleidskader Participatiewet beschreven, waarna in paragraaf 3.3 de algemene uitgangspunten worden behandeld. In paragraaf 3.4 staan de prioriteiten in beleid en doelgroepen centraal en in paragraaf 3.5 wordt de dienstverlening Wsw door WEZO besproken. In paragraaf 3.6 wordt de samenhang binnen de drie decentralisaties beschreven vanuit het perspectief van de Participatiewet, waarna er in paragraaf 3.7 wordt uitgelegd hoe de uitvoeringsorganisatie eruit komt te zien. Tenslotte gaat paragraaf 3.8 over het vaststellen van de diverse verordeningen en in paragraaf 3.9 wordt beschreven wanneer het Beleidskader Participatiewet wordt geëvalueerd.

3.2 Visie

Waar we tot op heden nog zijn uitgegaan van het principe dat voor alle klanten een activerings- of re-integratietraject mogelijk is, zoals ook verwoord staat in de doelstelling van de nota "Olst-Wijhe maakt er werk van", zullen we de komende jaren prioriteiten moeten stellen en keuzes moeten maken. We zullen moeten zoeken naar een verantwoord evenwicht tussen enerzijds een beroep doen op de zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid van burgers en anderzijds het zorg dragen voor het ondersteunen van diegenen die (nog) niet op eigen kracht kunnen meedoen aan de samenleving.

Dit vraagt om een vernieuwende aanpak van de onderkant van de arbeidsmarkt, waarbij de bestaande kaders worden losgelaten, er ruimte komt voor de markt en er meer maatwerk wordt geleverd. Ook de bedrijfsvoering wordt kritisch tegen het licht gehouden. In de uitvoering van ons beleid zullen we daarom nog meer de nadruk moeten leggen op het luisteren naar de behoeften van bedrijven en daarvoor arrangementen aanbieden om op die wijze sociaal en economisch verantwoord ondernemen aan elkaar te koppelen. Over de volle breedte van het sociale domein zullen we de nadruk moeten leggen op de eigen kracht van onze burgers, op de effectiviteit en professionaliteit en op klantgedrevenheid in de uitvoering naar bedrijven en klanten.

De visie die als basis geldt voor het voorliggende beleidskader luidt als volgt:

Iedere inwoner van de gemeente werkt naar vermogen en is primair zelf verantwoordelijk voor zijn of haar rol in de maatschappij en in het bijzonder voor het vinden van werk. De gemeente zal alleen de inwoners die daar zelf niet toe in staat zijn daar waar nodig faciliteren.

Hierbij merken wij op dat faciliteren niet per definitie inhoudt dat er middelen vanuit het Participatiebudget ingezet worden. Wij kunnen een klant bijvoorbeeld ook stimuleren en ondersteunen bij het leveren van een tegenprestatie naar vermogen. Hiervoor zijn geen middelen vanuit het Participatiebudget nodig.

De bijbehorende missie is: "Iedereen kan en doet iets". Deze slogan laat in één zin zien wat onze belangrijkste waarden zijn, hoe we met onze burgers willen omgaan (waar nodig burgers faciliteren om mee te kunnen doen aan de samenleving) en wat we van hen verwachten (actieve inzet van een ieder).

In de volgende paragrafen wordt dit nader uitgewerkt. Eerst zullen hierna de algemene uitgangspunten worden behandeld, waarna in paragraaf 3.4 wordt ingegaan op de prioriteiten in beleid en doelgroepen.

3.3 Algemene uitgangspunten

3.3.1 Stimuleren van eigen kracht van de klant

De verantwoordelijkheid om aan het werk te komen of te participeren ligt primair bij de klant. Zo nodig biedt de gemeente ondersteuning. De klant krijgt in verhouding met het verleden een zwaardere verantwoordelijkheid, maar ook meer ruimte om zelf sturing te geven aan de eigen re-integratie. Daarbij verschuift het accent in de dienstverlening. Een beweging van plaatsing op trajecten ("bij de hand nemen") naar informatie en advies ("de weg wijzen") en afspraken maken ("eigen verantwoordelijkheid") zodat de klant zelf kan werken aan verplichtingen.

3.3.2 Excellente dienstverlening en handhaving

Waar sprake is van gebruik kan ook sprake zijn van misbruik, zij het bewust of onbewust. Handhaven – dat wil zeggen het voorkomen of stoppen van fraude - garandeert niet alleen dat de wettelijke spelregels in de sociale zekerheid worden nageleefd, maar tegelijkertijd wordt daarmee voorkomen dat de omvang van het klantenbestand – en de daarmee gepaard gaande kosten – onnodig toeneemt.

De Participatiewet vraagt om scherpere, echter deze scherpere laat onverlet dat in onze gemeente de handhaving ook straks niet alleen ingezet wordt als een op zichzelf staand sluitstuk in de uitvoering om fraude te bestrijden, maar vooral gezien wordt als een integraal onderdeel van de dienstverlening, gericht op uitstroom naar werk. Handhaven richt zich op een sfeer van wederzijds vertrouwen tussen de klant en de casemanager van de gemeente. Deze gewenste rol voor het instrument handhaving versterkt aldus het solidariteitsbeginsel dat ten grondslag ligt aan ons sociaal zekerheidsstelsel. Immers waar handhaving de re-integratie activiteiten versterkt, zal de (bereidheid tot) uitstroom onder de klanten toenemen. En juist die ontwikkeling zal het vertrouwen in de samenleving van de noodzaak en de tijdelijkheid van de bijstand als voorziening bevestigen.

Excellente dienstverlening is één van de (preventieve) pijlers van een adequaat handhavingsbeleid. Door snel en betrouwbaar aan elke burger, die een beroep op ons doet, een oplossingsrichting te presenteren stimuleren we de eigen verantwoordelijkheid van mensen om zo snel mogelijk weer in hun eigen bestaan te voorzien. Maatwerk dus. Ontbreekt de wil en bereidheid om regels na te komen, dan dwingen we (middels repressie) naleving af. Voorgaande betekent concreet dat als iemand zich meldt voor een uitkering onze casemanagers eerst helder in beeld moeten krijgen wat de klant zélf gaat doen alvorens er een besluit genomen wordt over de toekenning van de uitkering. De medewerker zal steeds meer een rol krijgen als coach om de klant te begeleiden om snel als mogelijk weer zelfredzaam te worden.

3.3.3 Wederkerigheid

Klanten krijgen zoals aangegeven meer ruimte, maar ook meer verantwoordelijkheid om zelf actief te werken aan re-integratie en het verwerven van een baan. Wanneer het verwerven van een reguliere baan echter (nog) niet lukt, kunnen we van klanten eisen dat ze werken naar vermogen (wederkerigheid), bijvoorbeeld in de vorm van vrijwilligerswerk of werk met behoud van een uitkering. Vanaf 2012 is het namelijk voor gemeenten mogelijk om een uitkeringsgerechtigde wat terug te laten doen voor zijn uitkering. Deze wederkerigheid, ook wel tegenprestatie naar vermogen genoemd, moet om die reden in ieder geval dan ook nuttig zijn voor de maatschappij (en niet in eerste instantie voor de persoon zelf). Er wordt uiteraard bij voorkeur wel gekeken naar werkzaamheden die zowel voor de maatschappij als voor de klant nuttig zijn, zodat het verrichten van de tegenprestatie tevens bijdraagt aan de verdere competentieontwikkeling van de klant waardoor uiteindelijke toetreding tot de reguliere arbeidsmarkt wordt vergemakkelijkt. We doen dan ook een beroep op de maatschappelijke organisaties om hiervoor ruimte te bieden.

De gemeente mag zelf bepalen welk soort werkzaamheden als nuttig voor de maatschappij wordt beschouwd. Er geldt wel een aantal voorwaarden voor de tegenprestatie naar vermogen. Het college kan

onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden, die additioneel van aard zijn, inzetten als tegenprestatie voor zover die werkzaamheden:

- naar zijn aard niet zijn gericht op toeleiding tot de arbeidsmarkt;
- niet zijn bedoeld als re-integratie instrument;
- worden verricht naast of in aanvulling op reguliere arbeid in de organisatie waarin ze worden verricht; en
- niet leiden tot verdringing.

De werkzaamheden mogen acceptatie van arbeid of re-integratie niet in de weg staan en de tegenprestatie bestaat daarom uit werkzaamheden waarvan omvang en duur beperkt zijn. In sub paragraaf 3.4.4 wordt nader beschreven welke keuzes wij maken bij het vormgeven van de voorwaarden voor het leveren van een tegenprestatie naar vermogen.

3.3.4 Maximale loonwaarde behalen

Betaald regulier werk is het hoogste doel, gevolgd door het behalen van maximale loonwaarde. We willen iemands loonwaarde (en niet iemands regeling of soort uitkering) richtinggevend laten zijn bij het bepalen van zijn of haar doel en traject. Deze loonwaarde willen we ook koppelen aan de schillen werk, (werkend) leren en meedoen: binnen elk label passen mensen met een loonwaarde tussen de x% en y% (en op basis hiervan wordt gekeken naar passend werk, scholing of meedoen). Hier wordt in de volgende paragraaf dieper op ingegaan. Tot slot wordt hier nog opgemerkt dat de wijze waarop de gemeente de loonwaarde gaat bepalen in nadere regelgeving in een verordening moet worden vastgelegd.

3.3.5 Samenwerking met werkgevers

In sub paragraaf 2.2.5 is al beschreven dat de samenwerking met werkgevers van belang is om de doelstellingen van de Participatiewet te realiseren. We gaan (nog) intensiever met werkgevers samenwerken waarbij de vraag van de werkgevers centraal staat. Dit doen we door snel en betrouwbaar antwoord te geven op vragen die werkgevers aan ons stellen. Verder stellen we onszelf en werkgevers een aantal cruciale vragen: Wat maakt het voor u aantrekkelijk om mensen met een uitkering in dienst te nemen? Wat hebt u daarvoor nodig, Hoe maken we het u gemakkelijker, Hoe sluiten we aan bij uw vacatures? We doen een krachtig appel op de werkgevers (lokaal en in de regio) om mee te denken en vooral mee te doen om meer inwoners uit de uitkering te krijgen maar ook om ze uit de uitkering te houden. Wij zullen daarbij (groeps)arrangementen aan bedrijven aanbieden; maatwerk, ontzorgen, begeleiden (op de werkvloer) zijn daarin kernwoorden.

Tevens zullen we met ondernemers afspraken blijven maken over leerwerkplaatsen voor inwoners met een afstand tot de arbeidsmarkt waarmee voldaan kan worden aan de vraag van werkgevers naar toekomstig gekwalificeerd personeel. Dit staat ook vermeld in de Sociale Toekomstvisie. Het beroep op werkgevers wordt groter als gevolg van het nieuwe beleid om arbeidsgehandicapten met een beperktere verdien capaciteit zoveel mogelijk via loondispensatie aan de slag te helpen bij reguliere werkgevers. Voor sociaal en economisch verantwoord ondernemen hebben werkgevers en de gemeente elkaar nodig.

Gelet op onze schaalgrootte zullen we met name op dit punt nadrukkelijk de samenwerking zoeken met de gemeente in onze arbeidsmarktregio en in het bijzonder onze buurgemeenten. Het in sub paragraaf 2.2.5 beschreven Werkbedrijf zal hier ook een belangrijke rol spelen.

3.3.6 Sociaal Aanbesteden

Verder is het van belang om Sociaal Aanbesteden (ook wel social return of investment genoemd) verder vorm te geven. Sociaal Aanbesteden is kortgezegd het koppelen van sociale doelstellingen aan gemeentelijke aanbestedingen voor diensten, werken en producten. Een voorbeeld hiervan is het aanbieden van leerwerkplaatsen aan uitkeringsgerechtigden door een gecontracteerde partij voor het leerlingenvervoer of door een zorgaanbieder die een aanbesteding in het kader van de Wmo gegund heeft gekregen. In de toekomst moet dit nog verder worden uitgewerkt waarbij ook de borging van de afspraken een belangrijk onderdeel is. Dit alles is van belang om ook op deze wijze zoveel mogelijk mensen met een arbeidsbeperking aan het werk te krijgen bij reguliere werkgevers.

3.4 Prioriteiten in beleid en doelgroepen

3.4.1 Doelgroepen

"Iedereen kan en doet iets" is een mooi streven, maar is niet zonder slag of stoot uit te voeren. Mede gezien de bezuinigingen zal er, sterker dan tot nu toe is gedaan, een echte keuze moeten worden gemaakt welke doelgroepen in ons beleid prioriteit hebben. Hierbij is het van belang om eerst een onderverdeling te maken binnen de doelgroepen. Aan de hand van de participatieladder, die ook wordt benoemd in de Sociale Toekomstvisie, wordt een indeling gemaakt in categorieën waarbinnen de werkzoekenden en doelgroepen in arbeidsmarktperspectief kunnen worden geplaatst. Dit geldt voor alle doelgroepen die straks onder de Participatiewet vallen. De te onderscheiden categorieën zijn:

- **Werk** (treden 5 en 6 van de participatieladder, kleine of geringe afstand tot de arbeidsmarkt, loonwaarde is 70% of hoger);
- **(Werkend) leren** (treden 3 en 4 van de participatieladder, middelgrote afstand tot de arbeidsmarkt, beweging is gericht op verbetering van de positie op de arbeidsmarkt, loonwaarde is 30 tot 70%);
- **Meedoen** (treden 1 en 2 van de participatieladder, hierbij gaat het om doelgroepen die (langdurig) geen uitzicht (meer) hebben op werk, het hoofddoel bij deze groepen is dat ze sociaal actief worden of blijven en/of er gerichte zorg wordt ingezet, de loonwaarde van deze groep is 30% of lager).

Het WWB klantenbestand van de gemeente bestond medio 2014 uit gemiddeld 150 huishoudens met een bijstandsuitkering. De klanten zijn globaal als volgt verdeeld over de genoemde drie categorieën:

- a Werk: 20% van de klanten;
- b (Werkend) leren: 40% van de klanten;
- c Meedoen: 40% van de klanten.

Naast de bijstandsgerechtigden zijn wij ook verantwoordelijk voor ongeveer 100 Wsw-ers en vanaf 2015 komen daar jaarlijks een tiental klanten bij die dan niet meer onder de Wajong vallen maar ook tot de doelgroep van de Participatiewet behoren.

Hierna worden de voorgestelde prioriteiten in beleid en doelgroepen toegelicht.

3.4.2 Focus op uitstroom naar betaald werk

Wij kiezen ervoor de inspanningen scherp te richten op het nog meer verhogen van het aantal inwoners dat vanuit een gemeentelijke uitkering uitstroomt naar betaald werk. Iemand kan dan namelijk weer in zijn of haar eigen bestaan voorzien, zal dan meer zelfredzaam zijn en participeert daarmee in de maatschappij. De instrumenten die de gemeente organiseert of inkoop, richten zich sterk op de focus op werk en werkcompetenties. Het behalen van een startkwalificatie en de inzet van re-integratie instrumenten en educatie zijn daarbij ondersteunend en soms ook voorwaardenscheppend of randvoorwaardelijk om te komen tot (duurzame) uitstroom.

Deze keuze wordt mede ingegeven door de ontwikkeling van de uitkeringslasten afgezet tegen het budget wat wij hiervoor van het Rijk ontvangen, het zogenoemde BUIG-budget. Over 2013 bedroegen de totale uitkeringslasten minus de ontvangen baten vanuit onder andere terugvorderingen € 2.105.138. Het BUIG-budget wat wij voor 2013 ontvingen bedroeg echter slechts € 1.582.086. De eerst 10% overschrijding, ad € 158.209 komt in ieder geval voor rekening van de gemeente. Voor het resterende tekort van € 364.843 hebben wij een aanvullende uitkering bij het Rijk aangevraagd. Hierover komt eind 2014 uitsluitel. De ontwikkelingen in 2014 laten een vergelijkbaar beeld zien. De verwachting is wel dat de overschrijding van het BUIG-budget wat minder groot zal zijn, zodat het bedrag wat als aanvullende bijdrage wordt

aangevraagd bij het Rijk lager zal zijn dan over 2013. Uit voorgaande blijkt wel de noodzaak dat onze re-integratie inspanningen erop gericht moeten zijn om de uitkeringslasten zoveel als mogelijk te beperken met als eindresultaat dat de lasten in ieder geval niet hoger zijn dan het van het Rijk te ontvangen BUIG-budget.

Beslispunt:

De focus in de uitvoering van de Participatiewet ligt op uitstroom naar betaald werk, zodat iemand weer in zijn of haar eigen bestaan kan voorzien, zelfredzaam is en participeert in de maatschappij.

WorkFast

Deze focus op uitstroom naar betaald werk is eind vorig jaar al ingezet met het gaan werken volgens de WorkFast methodiek. Dit is een zeer intensieve werkwijze waarbij er vanuit wordt gegaan dat de verantwoordelijkheid om weer aan het werk te gaan volledig bij de klant ligt. Niet de casemanager zal het werk binnenhalen, maar dit is de taak van de klant zelf. Klanten worden minimaal drie keer per week face tot face gesproken en krijgen dagelijks opdrachten mee zodat zij ook daadwerkelijk fulltime bezig zijn en blijven totdat de baan is gevonden. WorkFast is uiteraard niet vrijblijvend. Het niet willen meewerken van de klant heeft directe gevolgen voor de hoogte van de uitkering en bij nieuwe aanvragen zelfs voor de toekenning van de uitkering.

Naast de nieuwe instroom van WWB-klanten werkt de methodiek ook goed voor het zittende bestand, de doelstelling is dan om klanten die geruime tijd bijstand ontvangen, tijdens een voortraject te begeleiden naar het terugwinnen van ritme en zelfvertrouwen. Eenmaal in het ritme staat de klant niet veel meer in de weg om de stap op de arbeidsmarkt te zetten. De WorkFast methodiek is dan ook met name geschikt voor klanten op trede 4 en 5 van de participatieladder.

WorkFast werd in eerste instantie uitgevoerd door WorkFast B.V. De twee casemanagers doelmatigheid van de gemeente participeren vanaf de start van WorkFast echter al mee in de uitvoering van deze WorkFast methodiek, zodat deze op een natuurlijke manier onderdeel wordt van de eigen werkprocessen. Vanaf november 2014 zal de methodiek volledig zelfstandig worden uitgevoerd door de gemeentelijke medewerkers.

In de eerste helft van 2014 zijn er 26 trajecten volledig doorlopen. Daarnaast lopen er nog 15 trajecten, maar daar kan het eindresultaat nog niet van worden aangegeven, dus die zijn hier buiten beschouwing gelaten. Van de 26 trajecten zijn er 19 trajecten die (deels) hebben geleid tot uitstroom. Dit is een percentage van 73%. Hiervan zijn 14 klanten volledig bijstandsonafhankelijk geworden en de andere 5 klanten werken gezien hun omstandigheden het maximaal aantal uren. Deze laatste groep klanten ontvangt, naast hun verdiende salaris, slechts nog een aanvullende bijstandsuitkering. Verder wordt vermeld dat de reden voor de (gedeeltelijke) uitstroom in 73% van de gevallen werk is. De meest voorkomende redenen waarom een traject niet succesvol is beëindigd is dat klanten een medische keuring moeten ondergaan om de belastbaarheid te bepalen en dat voor een deel van de klanten betaald werk op dit moment te hoog gegrepen is. Gelet op de resultaten zal het werken volgens de WorkFast methodiek worden voortgezet.

3.4.3 Investeren in trajecten voor klanten met groeipotentieel

Klanten met mogelijkheden om te groeien op de participatieladder krijgen binnen het Beleidskader Participatiewet de voorkeur boven klanten zonder groeipotentieel. De inzet van participatievoorzieningen voor deze doelgroep heeft meer effect en kan uiteindelijk leiden tot uitstroom naar werk. Klanten zonder groeipotentieel ondersteunen we in ieder geval via Wmo- en welzijnsvoorzieningen. Deze voorzieningen zijn beschikbaar voor alle inwoners van de gemeente. Dit uitgangspunt is een breuk met het beleid in het verleden. In het verleden werd heel nadrukkelijk op elke doelgroep het participatie- of re-integratiebudget ingezet ongeacht of dit tot groei leidde. We moeten echter keuzes maken en onderkennen dat er ook een grens zit aan de groei die mensen kunnen maken.

Dit betekent echter niet dat we mensen afschrijven en aan de kant laten staan. Zolang er sprake is van groei, investeren wij heel nadrukkelijk en tevens zorgen wij ervoor dat een ieder, naar vermogen, actief is. Dit is (gedeeltelijk) betaald werk voor mensen in het label Werk met een kleine of geringe afstand tot de arbeidsmarkt. Voor mensen in het label (Werkend) leren zal het werken met behoud van uitkering zijn bij bedrijven om werkervaring op te doen en hun positie op de arbeidsmarkt te verbeteren. Voor mensen in het label Meedoen zal het actief zijn met behoud van uitkering in allerlei vormen van maatschappelijk nuttig werk in de verbinding met zorg- en welzijnsinstellingen gelden. Ieder individu zal, ongeacht het label en als dat nodig is om actief te zijn, ondersteuning krijgen van de gemeente om dat doel te bereiken.

Het Participatiebudget zal met andere woorden dus niet meer worden ingezet om iemand in beweging te houden. De meeste mensen zijn daar prima zelf toe in staat óf kunnen een beroep doen op zorg-, welzijn- of Wmo-voorzieningen. Het Participatiebudget is bedoeld om mensen sneller een stap vooruit op weg naar werk te laten zetten. Ze kunnen daardoor op een niveau functioneren waarin meer en nieuwe eisen aan ze worden gesteld. Dit laat onverlet dat we blijven inzetten op het bemiddelen van mensen met loonwaarde naar werk ook als ze geen groeipotentieel (meer) hebben. Daarnaast is het geen automatisme om het Participatiebudget direct in te zetten. Zo wordt bij klanten die klaar zijn voor de arbeidsmarkt niet altijd meteen overgegaan tot intensieve begeleiding. Dat zetten we pas in wanneer de klant op eigen kracht niet goed verder blijkt te komen. Hierbij is het wel van belang dat er tijdig wordt gesignaleerd dat iemand op eigen kracht niet meer verder komt, zodat er tijdig kan worden ingegrepen.

Beslispunt:

Er wordt vanuit het Participatiebudget alleen nog maar geïnvesteerd in trajecten voor klanten met een groeipotentieel.

Aanvaarding van het uitgangspunt dat we vanuit het Participatiebudget alleen nog investeren in trajecten voor klanten met een groeipotentieel betekent dat we een dubbel doelgroepenbeleid voeren. De indeling in de schillen Werken, (Werkend) leren en Meedoen bepaalt vooral de aard van de instrumenten die ingezet worden en het groeipotentieel bepaalt aanvullend daarop of er nog instrumenten worden ingezet. Het groeipotentieel zal daarom ook periodiek bij elke klant worden vastgesteld. Hierbij is het van belang om een eenduidige diagnose en meting van het groeipotentieel op basis van loonwaarde vast te stellen. Hierdoor kan ook een betere doorstroom vanuit de schillen en vanuit de verschillende organisaties plaatsvinden.

Indien besloten wordt om dit dubbele doelgroepenbeleid niet te gaan voeren, dan moet er rekening mee worden gehouden dat de steeds schaarsere middelen over een grotere groep mensen moet worden verdeeld en dat dit de effectiviteit van het beleid niet ten goede zal komen. Er wordt dan ook geadviseerd om het Participatiebudget alleen nog in te zetten voor mensen die groeipotentieel hebben.

Kringloopwinkel

In de vorige sub paragraaf is aangegeven dat de WorkFast methodiek zich met name leent voor klanten die zich op trede 4 en 5 van de participatieladder begeven. In het verlengde hiervan kunnen we klanten op trede 4 die nog niet klaar zijn voor de WorkFast methodiek een werkervaringsplaats bij Kringloopwinkel Het GOED in Wijhe aanbieden. Het GOED biedt opleidingstrajecten aan mensen met een achterstand op de arbeidsmarkt met als doel het ontwikkelen van werknemersvaardigheden. Het doel van de trajecten kan heel verschillend zijn. Voor de één zal het een korte werkleerstage zijn om vanuit een werkende situatie te kunnen solliciteren, terwijl het voor een ander de eerste voorzichtige stappen kunnen zijn om zijn of haar leven weer meer regelmaat te geven. Met de (individueel) geformuleerde leerdoelen en/of uitstroomdoelen, zoals vastgelegd tijdens de intake, gaat de deelnemer binnen de muren van het bedrijf aan de slag. Als gedurende het traject blijkt dat een klant groeipotentieel heeft dan wordt de klant via de WorkFast methodiek verder begeleid. Is dit groeipotentieel niet aanwezig is, dan wordt het traject bij Het GOED beëindigd en wordt er verder ingezet op het verrichten van vrijwilligerswerk.

Er zijn met Het GOED afspraken gemaakt over een financiële bijdrage over de periode 1 oktober 2013 tot 1 januari 2016. In ruil voor deze bijdrage zal Het GOED doorlopend 5 tot 10 klanten in een re-integratietraject nemen. De stand per 1 september 2014 is dat er inmiddels 19 klanten zijn aangemeld, waarvan nu nog 10 actief in een traject zitten. Er zijn 5 klanten doorgestroomd naar een combitraject met WorkFast en inmiddels zijn hiervan al 2 klanten uitgestroomd uit de uitkering. Medio 2015 vindt er een evaluatie plaats om te kunnen beoordelen of het zinvol is om voor 2016 en verder nadere afspraken te maken met Het GOED.

3.4.4 Vrijwilligerswerk versus tegenprestatie naar vermogen

In de sub paragrafen 2.2.1 en 3.3.3 is al beschreven dat gemeenten wettelijk de mogelijkheid hebben om van klanten een tegenprestatie naar vermogen te vragen. Hierbij is wel aangegeven dat deze onbetaalde werkzaamheden niet als re-integratieinstrument mogen worden ingezet om klanten toe te leiden naar de arbeidsmarkt. Wij maken dan ook heel duidelijk een onderscheid tussen enerzijds vrijwilligerswerk en anderzijds een tegenprestatie naar vermogen. Vrijwilligerswerk vormt een onderdeel van een trajectplan om iemand aan betaalde arbeid te helpen. Het is dus duidelijk een onderdeel van een re-integratieplan. Vrijwilligerswerk, zoals het hier wordt bedoeld, zal dan ook met name worden verricht door klanten op trede 3 en 4 op de participatieladder met als doel om zich hiermee verder te ontwikkelen zodat zij een volgende stap op de participatieladder kunnen zetten met als einddoel betaalde arbeid

De tegenprestatie naar vermogen daarentegen geldt voor klanten op trede 1 en 2 van de Participatieladder. Het doel hierbij is om te gaan of te blijven participeren in de samenleving zonder dat er op korte of middellange termijn een reële kans is om betaalde arbeid te verrichten. Hierbij wordt opgemerkt dat er geen tegenprestatie wordt gevraagd van alleenstaande ouders die de volledige zorg hebben voor één of meer ten laste komende kinderen tot vijf jaar. Ook voor personen die mantelzorg verrichten en voor personen die op grond van een medisch advies een ontheffing van de arbeidsverplichtingen hebben geldt deze verplichting niet. Deze en overige regels die gelden bij het leveren van een tegenprestatie naar vermogen zijn vastgelegd in de Verordening tegenprestatie Participatiewet Olst-Wijhe (zie bijlage 3). Hierbij wordt nog opgemerkt dat in de betreffende Verordening ook de maximale duur en omvang van de tegenprestatie staat vermeld als deze als verplichting wordt opgelegd. Conform het advies van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) wordt ervoor gekozen om de tegenprestatie relatief gering in omvang (maximaal 8 uur per week) en duur (maximaal 3 maanden) in te zetten om aan de veilige kant van de internationale bepalingen met betrekking tot het verbod op dwangarbeid en verplichte arbeid te blijven (artikel 4 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens).

Handhaving

Ook op het gebied van handhaving van de verplichtingen is er een onderscheid tussen vrijwilligerswerk en het leveren van een tegenprestatie naar vermogen. Zoals hiervoor is aangegeven maakt vrijwilligerswerk onderdeel uit van een trajectplan. Als een klant niet voldoet aan de opgelegde verplichtingen dan kan er een maatregel worden opgelegd zodat de klant op zijn of haar uitkering wordt gekort. De klant doet er dan namelijk niet alles aan om zo snel mogelijk (weer) betaalde arbeid te verkrijgen en zo bijstandsonafhankelijk te worden. Het maatregelenbeleid is vastgelegd in de Afstemmingsverordening.

Het verrichten van een tegenprestatie is in de wet opgenomen en daardoor heeft de gemeente de mogelijkheid om ook hier handhavend tegen op te treden. Dit moet dan in de al genoemde Afstemmingsverordening worden opgenomen. In de gesprekken met de klanten die een tegenprestatie moeten leveren, zal er zoveel als mogelijk worden aangesloten bij de leefwereld en interesses van de klant. Een moeder van een kind die naar de basisschool gaat en nog geen tegenprestatie verricht, zal aangespoord kunnen worden om daar te helpen door zich bijvoorbeeld aan te melden als voorleesmoeder. Ook bij een sportvereniging, waar veel (kinderen van) klanten lid van zijn, zijn vaak voldoende mogelijkheden om je nuttig te maken voor de maatschappij. Er wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de leefwereld en de interesses van de klant omdat dan de kans op duurzaam succes het grootst is. Wij vertrouwen er op dat het merendeel van de klanten op deze wijze een tegenprestatie naar vermogen wil en zal leveren, waarbij wij opmerken dat een deel van de betreffende klanten nu al een tegenprestatie naar vermogen levert.

In het verlengde hiervan stellen wij dan ook voor om slechts zeer beperkt handhavend op te treden. Het sterk inzetten op handhaving op dit onderdeel betekent namelijk ook dat dit veel capaciteit kost, waarbij wordt opgemerkt dat het verrichten van een tegenprestatie naar vermogen door klanten niet leidt tot een vermindering van de uitkeringslasten voor de gemeente aangezien er op korte en middellange termijn geen uitzicht is op betaalde arbeid. Als er sterk handhavend wordt opgetreden, heeft dit uitgaande van de bestaande capaciteit, tot gevolg dat de casemanagers minder tijd overhouden om klanten aan het werk te helpen. En daarmee kunnen de uitkeringslasten juist wel worden verminderd. Er wordt daarom voorgesteld om het leveren van een tegenprestatie naar vermogen door klanten die zich op trede 1 en 2 bevinden wel te stimuleren, maar om slechts zeer beperkt handhavend op te treden. Als ervoor wordt gekozen om wel sterk handhavend op te treden als er geen prestatie naar vermogen wordt geleverd, dan kan dat niet met de huidige capaciteit. De inschatting is dat er dan een uitbreiding van 0,5 fte noodzakelijk is.

Beslispunt:

Het leveren van een tegenprestatie naar vermogen door klanten die zich op trede 1 en 2 van de participatieladder bevinden wordt wel gestimuleerd, maar er wordt slechts zeer beperkt handhavend opgetreden.

3.5 Dienstverlening Wsw door WEZO

In de vorige paragraaf is een aantal prioriteiten in beleid en doelgroepen binnen de Participatiewet beschreven. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat we daarnaast ook lopende verplichtingen hebben richting onze inwoners met een Wsw-dienstverband bij Sallcon en WEZO.

In hoofdstuk 2 is al aangegeven dat door de afname van de Rijkssubsidie per Wsw-er het verschil met de daadwerkelijke loonkosten steeds groter wordt. Het wordt voor de uitvoerende werkvoorzieningsschappen dus ook steeds lastiger om dit op te vangen. Ons eigen SW-bedrijf Sallcon voert daarom een Herstructureringsplan uit en zij verwacht dat er in ieder geval tot en met 2020 geen extra geld van de gemeente noodzakelijk is.

Naast de dienstverlening van de Sallcon maken we op het gebied van de Wsw ook nog gebruik van de dienstverlening van de WEZO. De oorsprong hiervan ligt in het gegeven dat voor de samenvoeging van Olst en Wijhe de inwoners uit Olst met een Sw-indicatie bij de Sallcon aan het werk gingen en de inwoners uit Wijhe bij de WEZO. Bij het ontstaan van de nieuwe gemeente moest er een keuze worden gemaakt van welk Sw-bedrijf de gemeente aandeelhouder wilde zijn aangezien de gemeente niet van beide bedrijven aandeelhouder mocht zijn. Er is destijds gekozen voor Sallcon. Tevens is toen besloten dat de inwoners die bij de WEZO werkten daar aan het werk konden blijven. Hierbij wordt wel opgemerkt dat nagenoeg alle nieuwe instroom vanaf 2003 bij Sallcon aan het werk is gegaan.

WEZO hanteert, mede ingegeven door de aangekondigde bezuinigingen van het Rijk op de subsidie per Sw-medewerker, voor de dienstverlening vanaf 2014 een objectief inkoopmodel waarin de loonkosten en de verdien capaciteit van de betreffende medewerker samen met de uitvoeringskosten de bepalende factoren welke prijs er voor de dienstverlening in rekening wordt gebracht. Zoals aangegeven is er vanuit onze gemeente vanaf 2003 nauwelijks nieuwe instroom geweest bij de WEZO. De groep inwoners uit onze gemeente die bij de WEZO werkzaam is bestaat dan ook voornamelijk uit wat oudere personen met gemiddeld hogere loonkosten en een wat lagere verdien capaciteit. Dit valt terug te zien in de prijs die wij voor de dienstverlening ten behoeve van 29 personen aan de WEZO moeten betalen. Het bedrag wat wij moeten betalen betreft dus het verschil tussen de daadwerkelijke kosten en opbrengsten en de Rijksvergoeding per medewerker. Voor 2014 moeten wij een bedrag betalen van ongeveer € 83.000. Dit is echter niet het bedrag wat uit het inkoopmodel komt, want dat bedrag komt uit op ongeveer € 105.000. Uit coulance en om de overgang naar het definitieve inkoopmodel niet al te groot te maken heeft de WEZO het bedrag eenmalig naar beneden bijgesteld. Voor 2015 bedraagt het bedrag voor de dienstverlening van de WEZO maximaal € 125.000. Hiermee is alle financiële risico voor ons afgedekt. Als er gedurende het jaar nog inwoners uitstromen dan zal het bedrag iets lager uitvallen.

In de meerjarenbegroting is er voor de dienstverlening van de WEZO echter een bedrag opgenomen van € 45.500. Dit bedrag is gebaseerd op de afspraken die gemaakt zijn bij de uittreding uit de Gemeenschappelijke Regeling WEZO in 2003 met als gevolg dat wij vanaf die datum geen aandeelhouder meer zijn. Met de komst van het objectieve inkoopmodel gelden de uittredingsafspraken vanaf 2014 niet meer. Hiervoor is al aangegeven dat de kosten van de dienstverlening voor 2014 € 83.000 bedragen. Het verschil tussen de geraamde lasten en de daadwerkelijke lasten ad € 37.500 worden voor 2014 uit het Participatiebudget bekostigd. Gegeven de hoogte van de kosten van de dienstverlening van de WEZO voor 2015 en het feit dat het Participatiebudget vanaf 2015 verder in omvang afneemt en er al andere lopende verplichtingen zijn (zie de financiële paragraaf in het vorige hoofdstuk) is er onvoldoende ruimte om deze kosten in de meerjarenbegroting binnen het Participatiebudget op te vangen. Naar aanleiding van deze conclusie is er bekeken welke besparingsmogelijkheden er zijn om de kosten van de dienstverlening van de WEZO naar beneden bij te stellen. Aangezien er geen garantie kan worden gegeven dat deze besparingsmogelijkheden gerealiseerd kunnen worden, zijn de extra kosten voor de dienstverlening van de WEZO in de begroting meegenomen in de overige financiële risico's in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing.

Voor wat betreft de eerste bepalende component binnen het inkoopmodel, de loonkosten, kan worden gesteld dat deze niet door ons te beïnvloeden zijn aangezien het Rijk heeft besloten dat alle bestaande CAO-rechten moeten worden gerespecteerd. De tweede component is de verdien capaciteit. De verdien capaciteit is de laatste jaren ondanks de gevolgen van de economische crisis iets toegenomen. De komende jaren zal geprobeerd worden om deze ontwikkeling voort te zetten maar gelet op de samenstelling van onze groep inwoners die bij de WEZO aan het werk zijn zoals hiervoor al is beschreven, is het niet reëel om te verwachten dat hierdoor de kosten van de dienstverlening de komende jaren drastisch zullen dalen. De derde en laatste component zijn de uitvoeringskosten. Hierbij moet onder andere worden gedacht aan personeelskosten van de begeleiders, huisvestingskosten en kosten van productiemiddelen. De WEZO is al enkele jaren bezig om deze kosten en dan met name de huisvestingskosten naar beneden te brengen. Op termijn zal dit wel leiden tot wat lagere uitvoeringskosten, maar deze besparing is uiteraard wel eindig aangezien er altijd uitvoeringskosten gemaakt zullen moeten worden.

Er is ook nog gekeken naar meer ingrijpende maatregelen om bijvoorbeeld alle inwoners die bij de WEZO een Sw-dienstverband hebben onder te brengen in ons eigen Sw-bedrijf Sallcon. Allereerst heeft deze maatregel enorm veel impact op de betreffende medewerkers aangezien het merendeel al tientallen jaren werkt bij de WEZO en erg kwetsbaar is en gebaat is bij duidelijkheid en vaste structuren. Ze hebben namelijk niet voor niets een Sw-indicatie gekregen. Daarbij is het echter ook nog maar zeer de vraag of deze maatregel uiteindelijk leidt tot een besparing aangezien de loonkosten niet te beïnvloeden zijn en Sallcon voor in ieder geval een deel van de medewerkers nieuwe werkplekken moet zien te vinden.

Een andere optie is om (een deel van) de medewerkers met behoud van salaris thuis te laten zitten. Financieel gezien kun je dan de uitvoeringskosten besparen, maar daar staat tegenover dat je ook de verdien capaciteit verliest. Als deze maatregel voor de hele groep wordt doorgevoerd dan leidt dit tot een besparing van slechts een paar duizend euro. Gelet hierop maar bovenal dat deze maatregel volledig haaks staat op de doelstelling van de Participatiewet om iedereen naar vermogen te laten deelnemen in de maatschappij wordt voorgesteld om deze maatregel niet door te voeren.

De conclusie van voorgaande is dat er zeer beperkte mogelijkheden zijn om te besparen op de dienstverlening van de WEZO. Deze conclusie in combinatie met de vaststelling dat er onvoldoende ruimte aanwezig is in het Participatiebudget heeft ertoe geleid dat we binnen het programma Zorg op zoek zijn gegaan naar een alternatieve structurele dekking. Deze dekking van € 80.000 is gevonden bij de Woonvoorzieningen. De laatste jaren dalen de lasten op de post Woonvoorzieningen. Hiervoor is een aantal redenen aan te geven. Ten eerste worden er nagenoeg geen grote woningaanpassingen meer uitgevoerd, want er wordt mensen steeds meer gewezen op de eigen verantwoordelijkheid om tijdig maatregelen te nemen, bijvoorbeeld door te verhuizen naar een geschikte andere woning. Hierbij wordt opgemerkt dat een grote woningaanpassing al gauw € 40.000 kost. Verder is de laatste jaren een aantal veel verstrekte woonvoorzieningen, onder andere wandgrepen, algemeen gebruikelijk verklaard wat

betekent dat deze niet meer in het kader van de Wmo worden vergoed. Tot slot is er met ingang van 2014 een nieuw contract met de hulpmiddelenleverancier afgesloten wat financieel voordeel oplevert. Voorgaande heeft erin geresulteerd dat de lasten in 2013 € 58.000 bedroegen en gelet op de ontwikkeling in 2014 is de verwachting dat de kosten aan het eind van dit jaar niet veel hoger zullen zijn. In de meerjarenbegroting 2015-2018 staat echter een structureel bedrag van € 169.800 aan lasten geraamd. Er wordt dan ook voorgesteld om een deel van dit budget, te weten € 80.000, structureel over te hevelen ten behoeve van de kosten van de dienstverlening van de WEZO en deze oplossingsrichting te betrekken bij de afwegingen bij het vaststellen van de begroting en het meerjarenperspectief 2015-2018.

Beslispunt:

De oplossingsrichting om structureel een budget van € 80.000 van de post Woonvoorzieningen over te hevelen ten behoeve van de dienstverlening van de WEZO betrekken bij de afwegingen bij het vaststellen van de begroting en het meerjarenperspectief 2015-2018.

Hierbij wordt nog opgemerkt dat het genoemde structurele budget de komende jaren voldoende moet zijn. Enerzijds worden de dienstverleningskosten van de WEZO die zij per inwoner in rekening brengen wel hoger want de Rijkssubsidie per medewerker neemt behoorlijk af, maar anderzijds is de verwachting dat vanwege natuurlijk verloop en dan met name het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd het aantal inwoners wat bij de WEZO werkt behoorlijk afneemt. Ter illustratie wordt gemeld dat er tot en met 2018 10 personen de pensioengerechtigde leeftijd bereiken. Per saldo moet het totaal beschikbare budget van € 125.000 dan ook voldoende zijn om de kosten van de Wsw-dienstverlening van te betalen.

3.6 Verbindingen in beleid en uitvoering

3.6.1 Inleiding

In dit Beleidskader zijn al diverse verbindingen ter sprake gekomen. Zo is onder andere de belangrijke rol van de werkgevers en maatschappelijke organisaties bij het realiseren van de visie, missie en onderliggende uitgangspunten al uitgebreid beschreven. In deze paragraaf wordt in hoofdlijnen de samenhang binnen de drie decentralisaties behandeld vanuit het perspectief van de Participatiewet.

3.6.2 Toegang tot zorg en ondersteuning in Olst-Wijhe

In de vastgestelde notitie Toegang tot zorg en ondersteuning in Olst-Wijhe staat beschreven dat bij de uitvoering van de drie decentralisaties binnen het sociaal domein er zoveel mogelijk wordt uitgegaan van het principe "1 gezin, 1 plan, 1 regisseur". Bij het nieuw te vormen team consulenten die de toegang regelen wordt dan ook ingezet op de uitvoering van de nieuwe Jeugdwet, de gewijzigde Wmo en de Participatiewet. Het team consulenten valt vanaf 2015 onder één aansturing en binnen het team wordt er een onderscheid gemaakt tussen een jeugd&gezin-team en een participatieteam. Er is voor deze splitsing gekozen vanwege onder andere het verschil in de doelgroepen, de vindplaats en het netwerk. Doordat beide teams onder één aansturing vallen, is afstemming tussen beide onderdelen nog beter te organiseren dan nu het geval is. Dit kan nog verder bevorderd worden door de informatiehuishouding zodanig in te richten dat dossiers van het jeugd&gezin-team indien noodzakelijk (deels) door het participatieteam te benaderen zijn en andersom. Uiteraard wordt hier rekening gehouden met de geldende privacy-regels. Tenslotte zal in de samenstelling van de teams worden gekeken op welke manier afstemming en samenhang zoveel mogelijk gegarandeerd kan worden.

3.6.3 Wmo

De begeleidingsfunctie in de AWBZ wordt ondergebracht in de nieuwe Wmo die op 1 januari 2015 van kracht wordt. De arbeidsmatige dagbesteding is hier een onderdeel van. Er is een wijdverbreide veronderstelling dat de doelgroep arbeidsmatige dagbesteding tot op een zeker niveau overeenkomsten vertoont met de doelgroep Beschut Werken in de Wsw en straks de doelgroep voorziening beschut werken in de Participatiewet. We willen in 2015 nader onderzoeken of deze overeenkomsten ook daadwerkelijk worden aangetroffen en, als dat het geval is, of we de voorzieningen die we treffen voor

deze drie doelgroepen ook meer dan nu het geval is in verbinding met elkaar kunnen brengen waardoor een belangrijk efficiencyvoordeel zou kunnen ontstaan.

Daarnaast wordt nog opgemerkt dat in de Wmo 2015 deels een verschuiving plaats zal gaan vinden van het verstrekken van (lichte) individuele maatwerkvoorzieningen naar het gebruik maken van onze algemene en collectieve voorzieningen. Het beroep op deze (zorg- en welzijns-) voorzieningen zal daarnaast ook door de hiervoor genoemde keuzes binnen het Beleidskader Participatiewet verder toenemen. Dit betreft vooral de doelgroep in de categorie Meedoen (trede 1 en 2 van de participatieladder). Beide ontwikkelingen hebben gevolgen voor onze benodigde lokale infrastructuur aan zorg- en welzijnsvoorzieningen, zowel kwantitatief (meer deelname) als kwalitatief (nieuwe, meer complexe doelgroepen die niet altijd in het bestaande activiteitenaanbod passen). Dit aandachtspunt wordt in 2015 met onze maatschappelijke partners verder opgepakt.

3.6.4 Jeugdzorg

In 2015 treedt het nieuwe jeugdstelsel in werking en dan komt de gehele jeugdzorg onder verantwoordelijkheid van de gemeenten. De jeugdzorg kan een zeer belangrijke preventieve rol spelen bij het ervoor zorgdragen dat jongeren met een startkwalificatie op de arbeidsmarkt komen, waardoor hun kansen op een betaalde baan groter zijn en de kans op mogelijke bijstandsafhankelijkheid afneemt. Zeker ook gelet op de invoering van het passend onderwijs is het van belang dat er indien noodzakelijk tijdig instrumenten van de jeugdzorg worden ingezet zodat mede hierdoor voortijdige schooluitval wordt voorkomen. Om dit te bereiken zal er nauw samengewerkt moeten worden met de leerplichtambtenaar (voor jongeren tussen de 5 en 18 jaar) en met het Regionaal Meld- en Coördinatiepunt, het RMC (voor jongeren tussen 18 en 23 jaar).

3.7 Uitvoeringsorganisatie

Na het vaststellen van het Beleidskader moet er ook nagedacht worden over de wijze waarop het beleid zo efficiënt en effectief mogelijk kan worden uitgevoerd. Als kleine gemeente moeten en kunnen we het verschil maken in de spreekkamer, maar op andere terreinen zullen we nog nadrukkelijker de samenwerking met onze ketenpartners moeten opzoeken. Er moet dus steeds een afweging plaatsvinden welke werkzaamheden we zelf gaan doen en welke werkzaamheden we samen doen met één van onze partners. Bij deze afweging wordt de huidige kwaliteit van de dienstverlening als minimaal uitgangspunt genomen.

In sub paragraaf 3.6.2 is al beschreven hoe de toegang tot zorg en ondersteuning wordt georganiseerd. De eerste gesprekken met een klant in het kader van de Participatiewet zullen dan ook door het participatieteam worden gehouden. Bij het inrichten van de werkprocessen voor dit nieuwe team gaan we uit van het principe 'lean and mean' waarbij de effectiviteit van de inspanningen en een efficiënte en klantgerichte dienstverlening voorop staat. Deze werkzaamheden zullen we dus grotendeels zelf uitvoeren.

Er zijn zoals gezegd ook taken waarbij wij nog nadrukkelijker de samenwerking zullen opzoeken. Zo staat in paragraaf 2.5 al beschreven dat van gemeenten wordt verwacht dat zij banen voor mensen met een beperking (die een beroep doen op de Participatiewet) organiseren in samenwerking met werkgevers en andere organisaties in de regio. Dit moet vorm krijgen in de beschreven Werkbedrijven. Hier wordt vanuit het Ministerie dus al opgelegd dat deze taak in arbeidsmarktregioverband wordt opgepakt.

Daarnaast zullen wij ook nadrukkelijk de samenwerking zoeken met onze buurgemeenten Raalte en Deventer. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het gezamenlijk inkopen van arbeidsdeskundige adviezen, het organiseren van een voorziening beschut werk of het gezamenlijk indienen van een re-integratieproject om ESF-middelen aan te vragen.

Bij de uit te voeren werkzaamheden zal dus steeds de afweging worden gemaakt of we dat zelfstandig kunnen of dat we dat met één van onze samenwerkingspartners gaan oppakken. Hierbij wordt nog opgemerkt dat we steeds per onderwerp bepalen met welke lokale, regionale of misschien wel landelijke partner we het best kunnen gaan samenwerken. We werken dus met meerdere partijen samen.

3.8 Vaststellen diverse verordeningen

In dit voorliggende Beleidskader Participatiewet is bij diverse onderwerpen aangegeven dat nadere regelgeving in verordeningen moeten worden vastgelegd. Hierbij wordt wel een onderscheid gemaakt in de datum waarop de diverse verordeningen moeten zijn vastgesteld. Alle verordeningen die de gemeente op grond van de Wet Maatregelen WWB moet opstellen, moeten direct bij de invoering van de wet per 1 januari 2015 klaar zijn. Dit geldt onder meer voor de verordening voor de tegenprestatie en de verordening voor het opleggen van maatregelen.

De verordeningen die de gemeente op grond van de Participatiewet moeten opstellen, moeten per 1 juli 2015 klaar zijn. Dit betreft de volgende verordeningen:

- Verordening loonkostensubsidie Participatiewet;
- Verordening individuele studietoeslag;
- Re-integratieverordening Participatiewet;
- Verordening voorziening beschut werk Participatiewet;
- Verordening Cliëntenparticipatie Participatiewet.

Gelet op de ingewikkelde materie, het feit dat nog niet alles duidelijk is, er nog regionale afstemming moet volgen en de grote financiële gevolgen die de keuzes van een aantal van de genoemde verordeningen kunnen hebben, wordt er dan ook voor gekozen om de verordeningen op grond van de Participatiewet in het voorjaar van 2015 ter besluitvorming aan te bieden. De genoemde verordeningen die op grond van de Wet Maatregelen WWB voor 1 januari 2015 moeten zijn vastgesteld, worden gelijktijdig met de besluitvorming over het Beleidskader Participatiewet aangeboden. Bij het maken van de keuzes in de genoemde verordeningen zal uiteraard zoals gebruikelijk de Cliëntenraad WWB worden geraadpleegd.

Beslispunt:

De verordeningen op grond van de Participatiewet in het voorjaar van 2015 ter besluitvorming aanbieden.

3.9 Evaluatie

Er wordt voorgesteld om in het najaar van 2016 een eerste kwantitatieve en kwalitatieve evaluatie uit te voeren van dit Beleidskader Participatiewet aangezien de bijbehorende vastgestelde verordeningen dan een jaar in werking zijn getreden. Tevens kunnen dan de uitkomsten van het klanttevredenheidsonderzoek onder de klanten die een uitkering ontvangen in het kader van de Participatiewet worden meegenomen. Dit onderzoek wordt namelijk voor de zomer van 2016 afgerond. Daarnaast zijn we met de gemeente Deventer en de gemeente Raalte op dit moment bezig met het ontwikkelen van een monitor Sociaal Domein. Deze monitor levert op het gebied van de drie decentralisaties aanvullende informatie op. Het betreft diverse prestatie indicatoren die onder andere onderverdeeld kunnen worden in maatschappelijke doelstellingen (outcome), resultaten (output), financiële beheersing en interne en externe kwaliteit. Hierdoor wordt het mogelijk om bijvoorbeeld een vergelijking te maken tussen gemeenten en om de eigen prestaties af te zetten tegen het landelijke beeld. Het gevolg is dat er betere inzichten ontstaan in welke aanpak in welke omstandigheden de beste resultaten opleveren. In het voorjaar van 2015 moeten de uitkomsten van een nulmeting van de monitor Sociale Domein beschikbaar komen. Dit gecombineerd met het gegeven dat er al veel wettelijke wijzigingen worden doorgevoerd per 1 januari 2015, het nieuwe toegangsteam start en er nog een vijftal verordeningen in het kader van de Participatiewet in de eerste helft van 2015 moeten worden opgesteld, leidt ertoe dat wij ervoor kiezen om naar aanleiding van de uitkomsten van de evaluatie in het najaar van 2016 aan de hand van de prestatie indicatoren concrete doelstellingen op het gebied van de Participatiewet te formuleren.

Beslispunt:

Het Beleidskader Participatiewet in het najaar van 2016 evalueren.

Uiteraard zullen wij de ontwikkelingen vanaf de start van de Participatiewet nauwlettend in de gaten houden en daar waar nodig al eerder maatregelen nemen of met nadere voorstellen komen om ongewenste effecten tegen te gaan.

Bijlage 1 Reactie Cliëntenraad WWB en Wmo Adviesraad Olst-Wijhe

1. Graag benadrukken en onderschrijven wij dat maatwerk leveren belangrijk is, zodat zoveel mogelijk mensen de kans krijgen deel te nemen aan de samenleving. Als kleine gemeente kan en moet het verschil worden gemaakt door het participatieteam, dat zicht heeft op de (nieuwe) doelgroepen en kennis heeft over de achtergronden en beperkingen daarvan en ermee om kan gaan. De (nieuwe) doelgroepen zijn gebaat bij een integrale aanpak van problemen en een vroegtijdige benadering op meerdere gebieden (inkomen, woon- leefomgeving, werk of activiteiten, zorg en versterking van het eigen netwerk). De gehele situatie van de klant en zijn/haar omgeving, inclusief mantelzorgers, moet hierbij in ogenschouw worden genomen. Ook dienen de klanten gewezen te worden op de mogelijkheid van onafhankelijke cliëntondersteuning. Er zullen de komende jaren meer matig tot ernstig gehandicapte jongeren instromen in de Participatiewet. Het is van groot belang dat de professionals in de toegang en de begeleiding kunnen omgaan met deze nieuwe doelgroepen. Adequate training en opleiding is noodzakelijk om te voorkomen dat deze jongeren verdere (gezondheid)schade oplopen. Met betrekking tot dit onderwerp willen wij ook benoemen dat in het kader van handhaving, sancties voor bepaalde doelgroepen (m.n. mensen met een psychische problematiek) een bedreiging kunnen vormen.

Reactie college:

Wij onderschrijven het grote belang dat de professionals in de toegang en de begeleiding kunnen omgaan met de nieuwe doelgroepen. Zij zullen daar waar nodig dan ook geschoold en getraind worden. Wij zijn ons ervan bewust dat sancties voor bepaalde doelgroepen een bedreiging kunnen vormen. Bij het maken van afspraken met onze klanten zullen we hier zoveel mogelijk aandacht aan besteden. Als de afspraken en verplichtingen niet of niet volledig worden nagekomen dan zal er een onderzoek worden verricht in hoeverre dit de klant te verwijten valt. In dit onderzoek zal rekening worden gehouden met de persoonlijke situatie van de klant (bijvoorbeeld psychische problematiek).

2. Wij begrijpen dat de gemeente keuzes moet maken in het kader van de beschikbare financiën. Toch spreekt de raad de wens uit dat er voldoende aandacht is voor de minder makkelijk te bemiddelen groepen; "Iedereen kan en doet iets", maar als dat echt niet kan is het ook goed. Het anders verdelen van de middelen mag er niet toe leiden dat op grond van de Wmo geen maatwerk meer kan worden toegepast als dat wel nodig is. Er zitten veel "perverse" financiële prikkels in het nieuwe systeem. U zou een afweging kunnen maken op grond van het kostenplaatje van de verschillende scenario's. Dit kan impliceren dat een bepaalde categorie inwoners met afstand tot de arbeidsmarkt niet wordt geholpen. Wat is leidend: visie of financiën? Daarbij stellen wij ook de vraag op welke wijze de gemeente het oplopende tekort op de bestaande Wsw werkplaatsen gaat financieren?

Reactie college:

De leidende visie die als basis geldt voor het voorliggende beleidskader is dat iedere inwoner van de gemeente werkt naar vermogen en primair zelf verantwoordelijk is voor zijn of haar rol in de maatschappij en in het bijzonder voor het vinden van werk. De gemeente zal alleen de inwoners die daar zelf niet toe in staat zijn daar waar nodig faciliteren. Dit betekent dat er afhankelijk van de situatie van de klant (maatwerk) wordt bekeken of en op welke wijze wij de klant faciliteren om mee te kunnen doen aan de samenleving. Hierbij merken wij op dat faciliteren niet per definitie inhoudt dat er middelen vanuit het Participatiebudget ingezet worden. Wij kunnen een klant bijvoorbeeld ook stimuleren en ondersteunen bij het leveren van een tegenprestatie naar vermogen. Hiervoor zijn geen middelen vanuit het Participatiebudget nodig.

Voor wat betreft de financiering van de Wsw-dienstverbanden merken wij op dat wij gezamenlijk met de andere aandeelhouder, de gemeente Deventer, en Sallcon een Herstructureringsplan hebben opgesteld. Als het Herstructureringsplan volledig wordt uitgevoerd dan verwacht Sallcon dat er in ieder geval tot en met 2020 geen extra geld van de gemeente noodzakelijk is. Voor wat betreft het opvangen van de kosten van de Wsw dienstverlening door de WEZO wordt verwezen naar paragraaf 3.5 waarin een oplossingsrichting wordt voorgesteld.

3. Bijzondere aandacht wordt gevraagd voor goede informatievoorziening en communicatie over de Participatiewet en de gevolgen daarvan. Inwoners hebben grote behoefte aan duidelijke (persoonlijke) voorlichting, informatie en communicatie. Op deze wijze kan draagvlak gecreëerd worden, ook in het licht van handhaving. Hiermee moet zo snel mogelijk worden begonnen.

Reactie college:

Een goede informatievoorziening en communicatie vinden wij, net als u, erg belangrijk. Dit geldt overigens niet alleen voor de Participatiewet, maar ook voor de twee andere decentralisaties. Wij zullen onze klanten, naast het inzetten van algemene communicatie middelen zoals de website en publicaties in huis-aan-huis, zoveel mogelijk persoonlijk informeren over de voor hen belangrijke ontwikkelingen. Enerzijds zal dit schriftelijk gebeuren door het versturen van persoonlijke brieven en het steeds weer actualiseren van de Werkmap Werk en inkomen die alle klanten krijgen. In deze Werkmap staat alle voor de klant relevante informatie (bijvoorbeeld alle rechten en plichten behorend bij een uitkering, aanvraagformulieren voor het minimabeleid, diverse folders en overzicht van de betaaldata van de periodieke uitkering voor levensonderhoud). Anderzijds zullen wij de klanten ook in persoonlijke gesprekken informeren over de laatste ontwikkelingen.

4. De gemeente is zelf ook werkgever. De raad verwacht dat zij het goede voorbeeld zal geven bij het in dienst nemen van arbeidsgehandicapten. Ook verwacht de Wmo Adviesraad dat bij het inkopen van diensten als voorwaarde wordt opgenomen dat een bepaald percentage van de werknemers moet bestaan uit arbeidsgehandicapten. De 4 grote gemeenten in de regio Stedendriehoek en Noordwest Veluwe hebben een voortrekkersrol bij het opzetten van het Werkbedrijf. Het lijkt ons daarnaast logisch dat de gemeente ook zelf en via haar eigen netwerk banen/onbeloofde maatschappelijk nuttige werkzaamheden/beschut werk/vrijwilligerswerk organiseert. Het is belangrijk dat werkgevers inzien hoe waardevol het kan zijn om mensen met afstand tot de arbeidsmarkt in dienst te nemen. Ook wanneer de gemeente zelf zoveel mogelijk opdrachten verleent aan en inkoopt bij eigen lokale bedrijven, kan hiermee de lokale werkgelegenheid worden gestimuleerd. Dit biedt dan automatisch meer kansen voor het creëren van arbeidsplaatsen voor mensen met afstand tot de arbeidsmarkt.

Reactie college:

Het spreekt voor zich dat wij als werkgever het goede voorbeeld geven bij het in dienst nemen van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, waaronder mensen met een arbeidshandicap. Ook bij het afsluiten van overeenkomsten proberen wij, binnen de geldende aanbestedingsregels, afspraken te maken dat gegunde partijen ook mogelijkheden bieden aan mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Dit kan in de vorm van het aanbieden van leer-werk trajecten, maar ook het daadwerkelijk invullen van vacatures behoort soms tot de mogelijkheden. Volledigheidshalve wordt nog gemeld dat bij de meeste recente aanbesteding, het inkopen van maatwerkvoorzieningen Wmo, er een dusdanige vorm van aanbesteden is gekozen dat ook lokale en kleinere zorgaanbieders in aanmerking konden komen voor een overeenkomst.

5. De Participatiewet is een wet waarbij creativiteit en innovatie op lokaal niveau ook in grote mate bepalend zijn voor het behalen van de doelen. In hoeverre is de gemeente lokaal bezig met vernieuwingen in het sociale domein waarbij alle partijen worden betrokken?

Reactie college:

Wij zijn op dit moment met name bezig om enerzijds het beleid (Beleidskader en de nodige verordeningen) te formuleren en vast te laten stellen door de gemeenteraad en anderzijds om ervoor te zorgen dat het nieuwe toegangsteam vanaf 1 januari 2015 kan functioneren. Het nieuwe team vormt de toegang voor alle drie decentralisaties en zal nauw samenwerken met onder andere de nieuwe brede welzijnsinstelling.

6. Vrijwilligerswerk en tegenprestatie naar vermogen kan niet alleen lastig zijn voor de klant, maar vraagt ook veel van de (vrijwilligers)organisaties waar ze aan het werk gaan. De raad acht het van belang dat er, indien nodig, goede (professionele) begeleiding/ondersteuning mogelijk is en dat de betrokken vrijwilligers worden geschoold op het omgaan met mensen met een beperking.

Reactie college:

Wij onderkennen dit en wij zijn aan het onderzoeken hoe wij in deze behoefte kunnen gaan voorzien.

7. Ten gevolge van de invoering van de kostendelersnorm kan het netto besteedbaar inkomen van gezinnen dramatisch dalen. Heeft de gemeente hiervoor een preventie-scenario m.b.t. het ontstaan van problematische schulden in gedachten? Bijvoorbeeld het preventief inzetten van budgetcoaches?

Reactie college:

Wij zijn hier al mee bezig, want in de nota Uitwerking scenario's Minimabeleid die op 15 september 2014 opiniërend besproken is door de gemeenteraad wordt door ons voorgesteld om eenmalig een bedrag van € 15.000 en vanaf 2015 jaarlijks € 5.000 beschikbaar te stellen voor het preventief inzetten van vrijwilligers bij schuldhulpverlening. Na de besluitvorming hierover wordt met het Budget Adviesbureau Deventer, onze professionele schuldhulpverlener, en lokale partners in gesprek gegaan om te komen tot een uitvoeringsplan.

8. Loonwaardemeting: Een goed instrument voor loonwaardebepaling is van belang om ervoor te zorgen dat mensen een eerlijk inkomen kunnen verwerven. Op dit moment zijn er 3 gevalideerde methodieken (Dariuz, de methode van UWV en VTA/DWI). Wij adviseren u gebruik te gaan maken van een gevalideerde methode. Dit kan tevens bijdragen aan het creëren van een groter draagvlak bij werkgevers.

Reactie college:

Wij nemen uw advies ter harte en zullen gebruik gaan maken van een erkende gevalideerde methodiek.

9. In het beleidskader wordt gesteld: "Over de volle breedte van het sociale domein zullen we de nadruk moeten leggen op eigen kracht van onze burgers, of de effectiviteit en professionaliteit en op klantgedrevenheid in de uitvoering naar bedrijven en klanten." "Bij deze afweging wordt de huidige kwaliteit van de dienstverlening als minimaal uitgangspunt genomen." De raad wil graag weten op welke wijze de gemeente de standaard van werken vaststelt en met welke meetinstrumenten. Hoe wordt de huidige en toekomstige kwaliteit van de dienstverlening aan klanten en bedrijven gemeten?

Reactie college:

Met de komst van de Participatiewet worden wij verantwoordelijk voor een aantal nieuwe doelgroepen, maar het merendeel van de klanten die onder de Participatiewet gaan vallen is nu ook al klant van ons. Wij zullen dan ook aansluiten bij de huidige meetinstrumenten om zo een vergelijking te kunnen maken waardoor positieve en negatieve ontwikkelingen zichtbaar worden. Zo wordt bijvoorbeeld continu de doorlooptijd van de afhandeling van de aanvragen gemeten en afgezet tegen de vastgestelde servicenormen. Verder wordt de klanttevredenheid periodiek gemeten en het aantal ingediende bezwaren en klachten gemonitord.

10. Ook vindt de raad het van belang dat een laagdrempelige manier wordt geboden om klachten in te dienen en problemen te melden.

Reactie college:

Wij zijn het hiermee eens en we zijn in breder verband aan het onderzoeken hoe wij hier vorm aan kunnen geven, want het speelt ook bij de andere twee decentralisaties.

11. Een Doorlopend proces van beleidsontwikkeling en kwaliteitstoetsing: Wij zijn van mening dat de Participatiewet een doorlopend beleidsproces moet zijn op basis van cliënt ervaringen, input en ervaringen vanuit de gehele samenleving. Hoewel intensieve samenwerking op arbeidsmarktregio plaatsvindt, betekent dit dat juist op lokaal niveau de dialoog moet worden gevoerd.

Reactie college:

Wij onderschrijven dit en dat blijkt ook uit de reacties die gegeven zijn op de punten 9 en 10.

12. Evaluatie: Wij zijn van mening dat evaluatie najaar 2016 rijkelijk laat is.

Reactie college:

Er wordt voorgesteld om in het najaar van 2016 een eerste evaluatie uit te voeren van dit Beleidskader Participatiewet aangezien wij er belang aan hechten dat het beleid tenminste één volledig jaar wordt uitgevoerd. De verordeningen op grond van de Participatiewet treden met ingang van 1 juli 2015 in werking, vandaar dat er is gekozen voor het najaar van 2016 om te evalueren. Tevens kunnen dan de uitkomsten van het klanttevredenheidsonderzoek onder de klanten die een uitkering ontvangen in het kader van de Participatiewet worden meegenomen. Dit onderzoek wordt namelijk voor de zomer van 2016 afgerond. Uiteraard zullen wij de ontwikkelingen vanaf de start van de Participatiewet nauwlettend in de gaten houden en daar waar nodig al eerder maatregelen nemen om ongewenste effecten tegen te gaan.