

Één Toegangspoort tot de arbeidsmarkt

Kadernota Participatiewet 2015

Inhoudsopgave:

1	Samenvatting en kaderstellende uitspraken	2
2	De transformatie van het sociale domein	5
3	Participatiewet: Vanuit de geest van de wet naar visie en ambities	7
	3.1 De geest van de wet	7
	3.2 De golfslag landelijk en regionaal: Effecten van de participatiewet	8
	3.2.1 Een stoelendans van wetten	8
	3.2.2 Regionalisering als vliegwiel voor verandering	10
	3.2.3 Werkgevers en wederkerigheid	12
	3.2.4 De vier kwadranten van de decentralisatie: een nieuwe infrastructuur	12
	3.3 De golfslag lokaal: Effecten op het gemeentelijk beleid	14
	3.3.1 Het lokaal fundament	14
	3.3.2 Het nieuwe bestand: arbeid als doel	16
	3.3.3 Het nieuwe bestand: arbeid als middel	17
	3.3.4 Handhaving	17
	3.3.5 Tegenprestatie	18
	3.3.6 Regionale samenwerking en dienstverlening aan de werkgevers	18
	3.3.7 Slimmer en goedkoper	18
	3.4 Vanuit visie naar kaderstellende ambities	19
	3.4.1 Het beleidscontinuüm	19
	3.4.2 Kaderstellende pijlers onder de nieuwe wet	19
4	Het uitvoeringsmodel Lelystad	23
	4.1 De regie: Gemeente	23
	4.2 De uitvoering: Werkbedrijf	23
	4.3 De coalitie: Samenwerking werkgevers/-dienstverlening	24
	4.4 De infrastructuur: De tripartiete decentralisatiepiramide	25
	4.5 De instroom	28
5	Financieringsmodel Participatie in 2014 en vanaf 2015	29
	5.1 Onderdeel integraal fonds sociaal domein	29
	5.2 Financiële paragraaf: de winst waarschuwing	31
6	Implementatie	33
	6.1 Proces en tijdpad tot invoering 1-1-2015	33
	6.2 Uitvoeringsplan	33
	6.3 Cliëntparticipatie	34

1 Samenvatting en kaderstellende uitspraken

Met de voorliggende nota wordt de weg voortgezet die in mei 2012 is ingeslagen met de nota Werk in Uitvoering en waarmee het beleidsfundament werd gelegd voor de veranderingen die nu middels de Participatiewet worden geïntroduceerd. Met de vervolgnota Werkbedrijf Lelystad BV (aanvang 2013) en de formele oprichting van het werkbedrijf (juli 2013) is verder uitwerking gegeven aan dat beleid. De onderhavige nota zet met de introductie van de Participatiewet - introductie in de zin van een toelichting op de wet naar aard en inhoud en geplaatst binnen de context van landelijk en lokaal beleid - als het ware de voorlaatste stap in het proces naar de implementatie van de Participatiewet. De laatste stap wordt in het najaar van 2014 gezet wanneer de Uitvoeringsnota Participatiewet aan college en raad zal worden voorgelegd.

De Participatiewet zet in op de vereenvoudiging van ons sociaal zekerheidsstelsel. Minder diversiteit in wetgeving en duidelijke doelen voor al die burgers waarop de wet betrekking heeft. Werk en eigen verantwoordelijkheid zijn de belangrijkste instrumenten voor participatie en de overheid is bereid om daarbij te helpen, maar ook om daarop toe te zien middels handhaving en tegenprestatie naar vermogen. De wet biedt op het terrein van de re-integratie meer ruimte aan gemeenten voor eigen beleid en meer vrijheid ook in de besteding van het ontschot budget.¹

De vereenvoudiging van het stelsel houdt onder meer in dat de instroom in de WSW per 1 januari 2015 afbuigt richting WWB. De WSW zelf 'bevriest' in een afbouwconstructie. De Wajong wordt beperkt tot 100% arbeidsongeschikt alle overige klanten worden doorgeleid naar de WWB, die medio 2014 een aantal wijzigingen zal ondergaan en per 1 januari opgaat in de Participatiewet. Daarmee en daardoor wordt de Participatiewet de ene toegangspoort tot de arbeidsmarkt. Geheel in het licht van de vereenvoudiging van de wet- en regelgeving wordt voorts in de benadering van de klant in Lelystad geen onderscheid meer gemaakt naar wettelijk kader (Wajong, WSW of WWB), maar uitsluitend gekeken naar arbeidscapaciteit.

De gevolgen voor de gemeente zijn niet te onderschatten. Door de ombuigingen in de Participatiewet zal de instroom in het WWB bestand toenemen. Dat zal geleidelijk gebeuren, met als uitzondering de bulkinstroom in 2017 als gevolg van de herkeuringen Wajong. Deze zal gepaard gaan met een forse tijdelijke belasting van de werkvloer en dito kosten waarvoor het Rijk vooralsnog geen vergoeding toezegt. Voor een deel van de nieuwe instroom zal doorgeleiding naar arbeid vanwege beperkingen niet realistisch zijn en moet gekeken worden naar voorzieningen als beschut werken en dagbesteding die overigens beperkt beschikbaar c.q. financierbaar zijn. Het beproefde instrument van de handhaving blijft belangrijk, niet zozeer als een repressief middel maar veeleer als een integraal onderdeel van de dienstverlening om het contact tussen klant en klantbeheerder te versterken. Het instrument Tegenprestatie naar Vermogen wordt verplicht gesteld en zal in 2014 vooruitlopend daarop in Lelystad middels een aantal proefprojecten worden getoetst op meerwaarde en bekostiging. De eerder door het Rijk ingezette beweging naar regionalisering wordt ook in de nieuwe wet doorgezet. De gemeente Lelystad onderkent zeer zeker de meerwaarde van regionale samenwerking maar stelt zich op het standpunt dat de lokale situatie steeds het uitgangspunt blijft. Dat wil zeggen dat een aantal activiteiten c.q. verantwoordelijkheden lokaal dient te worden verankerd. Concreet betreft het (strategisch) beleid, de gemeentelijke regierol en de (fysieke) loketfunctie.

Met de nota Werk in Uitvoering heeft Lelystad in 2012 een aantal pijlers geslagen die het toekomstig beleid van de gemeente kunnen blijven dragen. De kernthema's arbeid, participatie en zelfredzaamheid keren nadrukkelijk terug in de nieuwe wet en de voor de gemeente daaruit voortvloeiende kaderstellende beleidskeuzes sluiten dan ook naadloos aan op de keuzes zoals die

¹ Voor de inkomensverstrekking wordt de beleidsvrijheid daarentegen een stuk minder door het toepassen van een landelijke normering op onderdelen zoals de toeslagen.

toentertijd zijn geformuleerd. Met dien verstande dat deze keuzes in de voorliggende nota nader zijn uitgewerkt dan wel aangescherpt, met name op de thema's uitstroom en het benutten van arbeidsvolume.

Met de komst van een nieuwe generatie WWB-ers waarbij sprake is van een (vorm van) blijvende arbeidsbeperking is een fundamentele omslag noodzakelijk in de wijze waarop re-integratie beleidsmatig wordt ingekaderd en praktisch wordt uitgevoerd. De klanten van de toekomst zijn immers voor een deel klanten die in principe blijven tot aan het pensioen. Natuurlijk zal een deel uitstromen, maar voor een groeiend deel van het bestand zal de re-integratie niet gericht zijn op duurzame uitstroom maar in tegendeel op tijdelijke en deeltijd uitstroom. De belangrijkste ambitie wordt voor deze doelgroep niet het aantal uitgestroomde klanten maar juist het percentage arbeidsvolume per klant dat verzilverd kan worden op regulier (deel tijd) werk.

Kaderstellende uitspraak 1: De kerntaak in het bestandsbeheer van de WWB verschuift van eenzijdig gericht op duurzame uitstroom naar tweezijdig gericht op duurzame uitstroom enerzijds en het benutten van arbeidsvolume anderzijds.

Specifiek doelgroepenbeleid is in principe niet aan de orde. Maar voor bevolkingsgroepen die aantoonbaar achterblijven wordt gezocht naar effectieve(re) interventies binnen het generieke beleid. Op het thema werk wordt nadrukkelijk gekeken naar de arbeidscapaciteit van de burger:

Kaderstellende uitspraak 2: De arbeidscapaciteit van de burger is leidend bij de inzet van het re-integratie instrumentarium, waarbij de prioriteit vanuit de Participatiewet ligt bij de doelgroep met een arbeidscapaciteit van 50-80 %.²

Het Werkbedrijf Lelystad bv is als strategische partner van de gemeente (opdrachtgever) verantwoordelijk voor de uitstroom van klanten naar (vormen van) werk. De twee afzonderlijke organisaties – gemeente en werkbedrijf - dragen in gezamenlijkheid zorg voor een efficiënt en effectief primair (bemiddelings)proces en het functioneren van de keten als geheel.

Kaderstellende uitspraak 3: Voor de doelgroep met een arbeidscapaciteit van 50-80% vormt het Werkbedrijf Lelystad voor de gemeente Lelystad de primaire toegangspoort tot werk.

Kaderstellende uitspraak 4: Voor de doelgroep met een arbeidscapaciteit van 80-100% geldt de kortste route naar betaald werk, indien nodig via de methodische route van Workfast.

De activiteiten binnen beschut werken en de arbeidsmatige dagbesteding zijn deels vergelijkbaar en ook de gebruikersgroepen zijn niet altijd duidelijk te onderscheiden en kunnen overlap vertonen. De gemeente gaat daarom het beleid ten aanzien van arbeidsmatige dagbesteding in samenhang met het beleid ten aanzien van beschut werken ontwikkelen. Een slimmere aanpak moet de kansen gaan bieden om het middel arbeid beschikbaar te houden als specialistische participatievoorziening tegen een beheersbare kostenstructuur. Indien loonvormende arbeidsparticipatie (nog) niet tot de mogelijkheden behoort kan er in principe en voor zover beschikbaar een beroep worden gedaan op de andere reguliere participatievoorzieningen (WMO) of de specialistische participatievoorzieningen beschut werken en/of arbeidsmatige dagbesteding.

Kaderstellende uitspraak 5: Voor de doelgroep met een arbeidscapaciteit lager dan 50% is (arbeids-)participatie gericht op activering en dagbesteding, waarbij samenwerking gezocht moet worden op de domeinen Werk, Ondersteuning (Zorg) en Welzijn.

² De arbeidscapaciteit van een klant wordt bepaald aan de hand van een methodiek die is opgenomen in het software pakket Matchcare.

Ook in de uitvoering van de Participatiewet is de gemeente regisseur. Voor de uitvoering zelf wordt het werkbedrijf verantwoordelijk. Nadrukkelijk is een succesbepalende rol weggelegd voor de werkgevers, ook in het licht van het Sociaal Akkoord. De rol van de werkgevers verandert van klant naar medeverantwoordelijk partner in de ontwikkeling van de arbeidsmarkt. Dit laatste zowel in lokaal als regionaal verband, aansluitend op het beleid van de overheid om de arbeidsmarkt zoveel mogelijk vanuit de 35 arbeidsmarktregio's op te pakken.

Kaderstellende uitspraak 6: Werkgevers zijn een onmisbare schakel als het gaat om arbeidsmarktvragestukken, derhalve vindt een verschuiving plaats van de vraag van de bijstandsgerechtigde naar de vraag van de werkgever, en dat vraagt om het opbouwen van een duurzame vertrouwensrelatie met de werkgever.

Kaderstellende uitspraak 7: Een duurzame vertrouwensrelatie met werkgevers kan niet zonder een integrale, professionele dienstverlening van gemeente en/of Werkbedrijf, waarbij we de regionale arbeidsmarkt nog meer als speelveld benutten.

De participatiewet maakt deel uit van het grote decentralisatieproces waarbinnen het Rijk op vier dossiers taken en verantwoordelijkheden terug legt in het land. Voor AWBZ/WMO, Jeugdzorg en Participatiewet worden de gemeenten eerstverantwoordelijk. Voor Passend Onderwijs het onderwijsveld zelf.

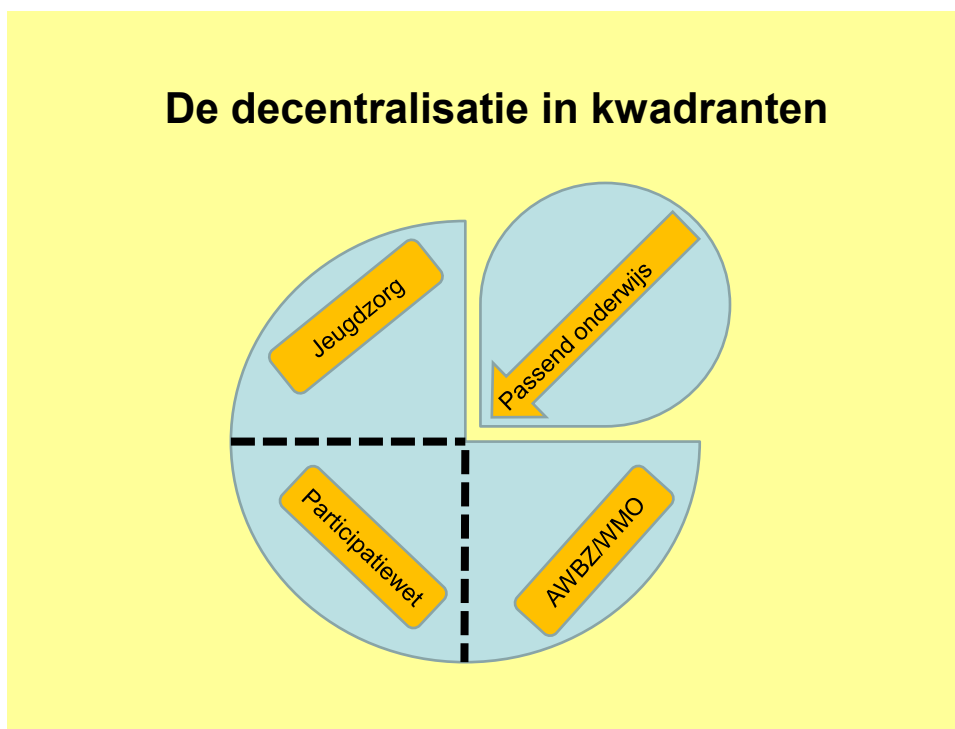
Met de decentralisaties vinden er verschuivingen plaats in de regionale en lokale infrastructuren voor werk, jeugdzorg en zorg (ondersteuning / WMO). Nieuwe c.q. mogelijke dwarsverbanden worden zichtbaar in de uitvoering en bieden mogelijkheden om samen met het maatschappelijk middenveld op zoek te gaan naar de meest slimme wijze van productie en aanbod. Enerzijds om de ontwikkeling naar een meer integraal aanbod door te zetten en anderzijds om de kortingen die gepaard gaan met de decentralisaties tenminste ten dele op te vangen door een hogere efficiëntie.

Het rijk is voornemens de gelden van de drie decentralisaties over de gemeenten te verdelen via een sociaal deelfonds, als een apart onderdeel binnen het gemeentefonds. Het sociaal deelfonds wordt als één geheel gepresenteerd maar daarbinnen is zichtbaar welk budget de gemeente krijgt voor ondersteuning (zorg), jeugd of werk. Het sociaal deelfonds geeft de gemeente de mogelijkheid de budgetten breed in te zetten en op een breed terrein integraal beleid te voeren. Lelystad kiest in principe voor de mogelijkheid om de budgetten ontschot in te zetten maar vindt het voor de korte termijn, gezien de omvang en de complexiteit van de dossiers, wenselijk zicht te houden op de budgetten die voor de afzonderlijke dossiers beschikbaar zijn. Dat betekent dat het sociaal deelfonds als één geheel gepresenteerd wordt maar dat in de periode 2015 t/m 2018 de middelenstromen afgebakend in de begroting en in de P&C verantwoordingsdocumenten opgenomen worden;

De implementatie van de Participatiewet zal op basis van de kaderstellende uitspraken ter hand worden genomen en in het najaar van 2014 middels een uitvoeringsplan ter besluitvorming aan het college worden voorgelegd.

2 De transformatie van het sociale domein

In het sociale domein voltrekt zich in hoog tempo een aantal fundamentele veranderingen. Gemeenten gaan de komende jaren de verantwoordelijkheid dragen voor de Jeugdzorg, voor nieuwe WMO-taken vanuit de AWBZ en voor de Participatiewet. Hiermee worden gemeenten geheel verantwoordelijk voor de activiteiten op het gebied van ondersteuning, begeleiding en re-integratie. De decentralisatie van bevoegdheden, verantwoordelijkheden en middelen van het rijk naar lokaal niveau dwingt gemeenten, maatschappelijke instellingen, bedrijven en burgers om zich te bezinnen op hun rol en positie in het lokale sociale domein. Dit geldt ook voor de 'vierde' decentralisatie, die van passend onderwijs, waarbij de regie niet zo zeer bij de gemeente maar bij het onderwijs ligt. De noodzaak om samen te werken aan vernieuwing en nieuwe verhoudingen is groter dan voorheen. De ruimte daarvoor ook. Om de kansen die de decentralisaties bieden optimaal te benutten, is het zaak te komen tot meer samenhang op het terrein van de participatie, ondersteuning (zorg) en jeugdhulp³. Hiermee ontstaat een unieke kans om het complexe sociale domein flink te vereenvoudigen.



Het sociale stelsel in Nederland is sterk maar staat onder druk, niet in de laatste plaats door onhoudbare kostenstijgingen. De oplossing ligt in een integrale benadering die aansluit bij het sociale leven en problematiek en ruimte laat voor de verschillen tussen burgers en hun omgeving. Een integrale en meer generalistische aanpak in de eerste lijn is, zoals uit onderzoek van onder andere het Verwey-Jonker Instituut blijkt, ook goedkoper en effectiever. Bovendien lijkt zo'n aanpak duurzamer, als dit gebeurt in samenwerking met vrijwilligers en de buurt.

Een stelselwijziging waarbij met name de structuur centraal staat (nieuwe regels, wetten, financiële verhoudingen) is niet voldoende om een nieuwe manier van werken in het lokale sociale domein te bereiken. Dit vergt een transformatie naar een nieuw lokaal samenspel, een nieuwe cultuur, nieuwe verhoudingen en nieuwe werkwijzen. Gemeenten zijn – als lokale overheid, dicht bij de burger – als geen ander in staat die transformatie gestalte te geven. Gemeenten hebben bij de bijstand in het kader van de WWB en maatschappelijke ondersteuning in het kader van de WMO laten zien dat zij de transformatie van 'verzorgingsstaat' naar 'participatiemaatschappij' succesvol kunnen vormgeven.

³ VNG, Bouwen op de kracht van burgers, 2012

De gemeente Lelystad als regisseur van het lokale sociale domein heeft er voor gekozen deze “samenhangende en integrale benadering” te vertalen naar een aanpak op de drie decentralisatie dossiers, met een scherpe focus op die verbindingen tussen de dossiers die daadwerkelijk in onderlinge samenhang ontwikkeld en uitgevoerd moeten worden. De grondslag voor deze aanpak ligt in het in 2008 verschenen rapport van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling ‘De ontkokering voorbij’. Ergo: verbinden waar nuttig en nodig, niet gezocht en kunstmatig. In dit kader heeft het college eerder in april 2013 een nota over ondersteuning WWB-ers met een beperkte arbeidscapaciteit vastgesteld waarin de verbinding wordt gelegd tussen WMO en Participatiewet alsmede in september 2013 een nota waarin de verbinding wordt gelegd tussen de decentralisatie Jeugdzorg en passend onderwijs.⁴

Zoals verderop in de nota wordt toegelicht heeft de gemeente zich in de afgelopen jaren terdege voorbereid op de komst van de Participatiewet. Reeds in de nota Werk in Uitvoering (vastgesteld door de raad in mei 2012) is het beleidsfundament gelegd voor de veranderingen die nu middels de Participatiewet worden geïntroduceerd. Belangrijke vragen aangaande de doelgroep of ter zake activiteiten zoals handhaven en de ontwikkeling van het werkbedrijf zijn in deze nota reeds beantwoord en in de periode daarna nader uitgewerkt. Aanvang 2013 is de nota Werkbedrijf Lelystad BV door college en raad vastgesteld en in juni 2013 heeft de formele oprichting van het werkbedrijf plaatsgevonden. De voorliggende nota heeft betrekking op de (introductie van de) Participatiewet en kan in die zin gezien worden als een volgende stap in het proces dat met de nota Werk in Uitvoering, in 2012 in gang is gezet.

- In hoofdstuk 3 wordt een beeld geschetst van de Participatiewet, de gevolgen landelijk en voor het gemeentelijk beleid, maar vooral ook de visie en ambities van de gemeente in deze.
- In hoofdstuk 4 wordt op de relevante onderdelen de verbinding met de andere decentralisatiedossiers zichtbaar gemaakt.
- In hoofdstuk 5 wordt een blauwdruk geleverd voor het uitvoeringsmodel van de Participatiewet in Lelystad, ook waar relevant in relatie tot de andere dossiers.
- In hoofdstuk 6 wordt het financieringsmodel voor de Participatiewet toegelicht, in het licht van de plannen van het Rijk om te komen tot een sociaal deelfonds.
- In hoofdstuk 7 tenslotte wordt in termen van stappen en tijdpad een grove indicatie op het implementatietraject geboden.

⁴ Nota Participatie en Ondersteuning: WWB-ers met een beperkte arbeidscapaciteit. Lelystad, 2013.

3 Participatiewet: Vanuit de geest van de wet naar visie en ambities

3.1. De geest van de wet

Geen wet is resistent als het gaat om maatschappelijke ontwikkelingen. Veranderingen, zij het onder invloed van sociale, economische of anderszins zwaarwegende gebeurtenissen leiden vaak onvermijdelijk tot bijstellingen in het wettelijk fundament waarop onze samenleving berust. Zo ook vergaat het de wetgeving in de sociale zekerheid. In 2008 concludeerde de commissie de Vries dat “slechts een beperkt deel van de mensen die onvoldoende productief zijn om het minimumloon te verdienen een baan vindt, voornamelijk in het kader van de WsW. Een grotere en nog groeiende groep komt daarvoor niet in aanmerking en valt tussen wal en schip”.⁵ De tijd bleek rijp voor nieuwe wetgeving die na een incubatietijd van meerdere jaren en na een eerste niet geslaagde proeve – de eerste versie van de WWnV – op 2 december jongstleden aan de Tweede Kamer is voorgelegd. Onderstaand worden de belangrijkste karaktertrekken van die nieuwe wet - de Participatiewet (in casu de 4^e nota van wijziging WWnV) - geschetst.

Vereenvoudiging wetgeving. Met haar constatering plaatste de commissie de Vries de vinger op een gevoelige plek. Ons sociaal zekerheidsstelsel had zich ontwikkeld tot een vangnet geweven uit een veelheid aan wet- en regelgeving. Herziening en dan vooral in de zin van vereenvoudiging was aan de orde. De WWnV bracht hiertoe een eerste voorzet, werd controversieel verklaard tijdens de discussies die erdoor werden opgeroepen maar vormde qua geestesgoed, anno 2013 een voldoende basis voor een wettelijke opvolger die het wel lijkt te gaan halen.⁶ Zo zal de toegang tot de Wajong worden beperkt en de WsW worden afgebouwd. Vereenvoudiging is de ene pijler onder de nieuwe wet, werk is de andere.

Werk als grondslag voor sociale zekerheid. De beleidsmatige afwegingen van de Participatiewet zijn niet ingewikkeld, dit in tegenstelling tot de implementatie. Uitgangspunt is werk, vanuit de principiële opvatting dat wie in staat is tot werk dat ook naar vermogen moet (kunnen) doen. Wel stelt de wet dat de burger zelf verantwoordelijk is voor het vinden van werk. Een uitgangspunt dat zoals we hebben gezien volledig in lijn is met het overkoepelend beleidsperspectief van waaruit alle kwadranten van het decentralisatiebeleid worden ingevuld. Natuurlijk is het de verantwoordelijkheid van de gemeentelijke overheid om de werkzoekende burger hierbij maximaal te ondersteunen.

Handhaving. Met de Participatiewet komt een verder benadrukken van de eigen verantwoordelijkheid van de burger. Een zeker niet vrijblijvende verantwoordelijkheid, dat wordt geïllustreerd door de strengere regelgeving. En met dat strakkere regime wordt ook de taak van de gemeente om toe te zien op de naleving van die regelgeving opnieuw benadrukt. De boodschap van het Rijk is duidelijk: hulp is voor iedereen die dat nodig heeft voor handen, maar het zal steeds van twee zijden moeten komen. Vanuit deze denklijn bezien is Tegenprestatie naar Vermogen een bijna logische stap.

Tegenprestatie naar vermogen. Deze nieuwe loot aan de stam van het WWB instrumentarium - die niet bedoeld is als een re-integratie instrument, en die daarom de re-integratie en de acceptatie van werk door een uitkeringsgerechtigde niet in de weg mag staan - heeft betrekking op het gehele bestand van de WWB. In Lelystad willen we echter meer focus aanbrengen door ons te richten op de doelgroep met een arbeidscapaciteit van 50-80% die langer dan een jaar een uitkering heeft en/of 55+ is. Uitgangspunt is dat de gemeente het recht heeft om een uitkeringsgerechtigde – naar vermogen – in te zetten op maatschappelijk nuttige activiteiten. Dit als een redelijke vorm van wederkerigheid tussen inkomensverstrekker en –ontvanger. Immers zijn werk en inkomen onder de Participatiewet een gedeelde verantwoordelijkheid van overheid en burger.

⁵ Commissie fundamentele herbezinning WsW, Werken naar Vermogen, oktober 2008.

⁶ Op 2 december jongstleden heeft Staatssecretaris Klijnsma de wet naar de Tweede Kamer gebracht.

Ontschotting en beleidsruimte. In de uitvoering van de sociale zekerheid hebben de gemeenten het beleid van Rijksweg niet zelden als bevoogdend ervaren. De met regelmaat opduikende bezwaren, rechtstreeks of via de VNG hebben bijgedragen aan een herziening van die opstelling. Niet alleen krijgen de gemeenten meer ruimte om invulling te geven aan op lokale en regionale leest geschoeide beleidsdoelen, maar ook wordt die extra vrijheid verder gefundeerd door de nieuwe financieringssystematiek die wordt geïntroduceerd met het brede, ontschotte participatiebudget (zie hoofdstuk 5). Deze beleidsvrijheid reikt niet slechts tot keuzes op het terrein van klanten en instrumenten maar ook tot het in samenwerking met het UWV inrichten van lokale en regionale samenwerkingsmodellen voor arbeidsmarktbeleid en werkgeversnetwerken.

Werkgevers als ‘nieuwe’ stakeholders in de sociale zekerheid. Natuurlijk zijn de werkgevers altijd belangrijk geweest voor het sociaal zekerheidsstelsel. Zij immers waren degenen die buiten de poort van het stelsel de uitstroom moesten opvangen met hun vacatures. Ditmaal echter, gaan zij deel uitmaken van het stelsel zelf. De werkgevers zijn – ook en nadrukkelijk middels het sociaal akkoord – mede verantwoordelijk stakeholder geworden. Zo stellen zij zich garant voor 100.000 banen voor burgers met een arbeidsbeperking (zie verderop) en nemen actief deel aan het opstellen en uitvoeren van arbeidsmarktbeleid⁷. Juist deze gedeelde, publiek-private verantwoordelijkheid is een van de belangrijkste potentiële succesfactoren in de participatiewet.

Het sociaal akkoord. De Hoofdpijnennotitie van de Participatiewet is in het eerste kwartaal van 2013 onderwerp geweest van uitgebreide onderhandelingen tussen rijk en sociale partners. De uitkomsten van dat overleg – vastgelegd in het sociaal akkoord – grijpen stevig in op de oorspronkelijke uitgangspunten van de wet. De belangrijkste wijzigingen zijn:

- Het loslaten van één regeling aan de onderkant, zo komt er toch een aparte structuur voor mensen met een arbeidshandicap;
- In ieder van de 35 arbeidsmarktregio's komt een regionaal werkbedrijf (zie 3.2.2);
- Er vindt een herkeuring plaats van de Wajong populatie (instroom in Participatiewet in 2017);
- Diagnosestelling van klanten vindt plaats door het UWV en de loonwaardebepaling door de gemeente.

Veel van de afspraken uit het sociaal akkoord behoeven nog nadere uitwerking. Daartoe is een Werkkamer ingericht. In de Werkkamer voeren VNG en de Stichting van de Arbeid⁸ overleg⁹. Doel is het leggen van verbindingen tussen landelijk, sectoraal en regionaal arbeidsmarktbeleid.¹⁰

3.2 De golfslag landelijk en regionaal: de effecten van de participatiewet

3.2.1 Een stoelendans van wetten

Het ingrijpend wijzigen of zelfs doen aflopen van bestaande wetgeving kan niet anders dan gepaard gaan met rimpelingen en effecten, zeker als die wetten betrekking hebben op meer dan een half miljoen burgers. Alleen al de effecten op de persoonlijke inkomens hebben vaak grote gevolgen in het

⁷ De overheid is in het kader van deze afspraken verantwoordelijk voor het creëren van nog eens 25.000 banen.

⁸ De Stichting van de Arbeid is het landelijk overlegorgaan van de centrale organisaties van werkgevers en werknemers in Nederland. Leden zijn VNO-NCW, MKB Nederland, Federatie Land- en Tuinbouw organisatie Nederland LTO, CNV, FNV en de Vakcentrale voor Middengroepen en Hoger Personeel MHP.

⁹ Op basis van het overleg in de Werkkamer lijkt het regionale werkbedrijf meer een functionele overlegvorm dan een fysieke verschijningsvorm te krijgen.

¹⁰ Vanuit gemeentelijk perspectief gaan de afspraken rond het regionaal arbeidsmarktbeleid te ver. De gemeenten wijzen op hun eigen verantwoordelijkheid in deze en wensen zeker geen terugkeer naar het oude tripartiete stelsel waar bijvoorbeeld de Arbeidsvoorziening een product van was.

dagelijkse leven. Immers hoe lager het inkomen hoe kwetsbaarder de huishoudelijke balans.¹¹ Met de komst van de Participatiewet is zeker sprake van dergelijke inkomensinvloeden maar daarnaast ook nieuwe regelgeving die moet leiden tot een andere invulling van dat dagelijkse leven. Denk aan de druk om opnieuw of zelfs voor het eerst te gaan werken, of een (arbeidsmatige) dagbesteding c.q. beschutte werkomgeving die straks niet langer voorhanden zal zijn.

Afbouw WsW. De instroom in de WsW wordt per 1 januari 2015 afgebogen naar de WWB. Daarmee is de WsW de facto een sterfhuisconstructie geworden. Zittende medewerkers behouden hun rechten. De gemeenten zullen met een dubbele risicolast te maken krijgen. Enerzijds wordt de jaarlijkse bijdrage per WsW medewerker (AJA) afgebouwd zodanig dat de gemeente een jaarlijks oplopend tekort per capita te verwerken krijgt (een tekort dat oploopt tot € 4300 per persoon per jaar in 2019). Anderzijds zal het krimpend aantal WsW medewerkers de kosten voor de (afbouw van de) infrastructuur van de WsW organisaties steeds zwaarder op de gemeentelijke begroting doen wegen (jaarlijkse bijdrage aan het tekort).¹²

Natuurlijk kan gewerkt worden aan efficiëntere productieomgevingen maar dat levert slechts ten dele een bijdrage, aangezien 80% van de kosten voortkomt uit loon- en pensioenkosten die bepaald worden door de CAO WsW en individuele arbeidsovereenkomsten en derhalve niet beïnvloedbare kosten zijn. Deze verwachte kosten zullen zwaar drukken op de slinkende participatiebudgetten waardoor de beschikbare middelen voor toeleiding naar arbeid verder zullen afnemen. Hier dreigt een vicieuze cirkel van groeiende bestanden en afnemende mogelijkheden om dat probleem aan te pakken.¹³

De Wajong op slot. Een groeiend Wajong bestand dat zonder ingrijpen in 2050 zal bestaan uit ruim 400.000 jongeren. Dat is het perspectief van waaruit de bestuurlijke roep om verandering in de Wajong wetgeving wordt ingegeven. Niet alleen is het een financieel onhoudbaar perspectief, maar ook is het maatschappelijk niet aanvaardbaar om een zo groot percentage jongeren buiten de reguliere arbeidsmarkt te plaatsen (25% van de Wajong populatie werkt). Er zal een grootscheepse herkeuring plaatsvinden waarbij de volledig (duurzaam) arbeidsongeschikten in de Wajong blijven en voor alle anderen - met arbeidsvermogen – het recht op Wajong eindigt.

Men schat in dat zo'n 140.000 Wajongers arbeidsvermogen hebben. Een groot deel van deze groep zal na verlies van het recht op Wajong – keuringsperiode 2015–2017 - een beroep doen op de WWB. Wat deze operatie voor effect zal hebben op de gemeentelijke uitvoeringsorganisatie behoeft geen toelichting. Een overgangsvergoeding voor de uitvoeringskosten is vooralsnog niet aan de orde. Bijkomend knelpunt is dat de in het sociaal akkoord overeengekomen extra banen (125.000) op een veel lager tempo beschikbaar zullen komen dan de toeloop van de ex-Wajongers in de WWB. Bovendien wil het kabinet de Wajongers voorrang verschaffen, hetgeen de lokale integraliteit niet ten goede komt.¹⁴

De WWB herzien. Het kabinet is voornemens om met ingang van 1 juli 2014 een aantal wijzigingen door te voeren in de WWB. Op hoofdlijnen betreft het een intensivering van het armoedebeleid (o.m. verruiming individuele bijzondere bijstand); een intensivering van de handhaving alsmede het verplicht stellen van tegenprestatie; invoeren van een zoektijd van vier weken ook voor 27 en ouder en; het invoeren van de kostendelersnorm (voorheen huishouduitkeringstoets).

¹¹ Voor bijvoorbeeld een (klein) deel van de Wajong populatie betekent het zelfs dat na een overgangperiode het inkomen verdwijnt.

¹² De rijksbijdrage per plek neemt jaarlijks met ongeveer € 500 af, van circa € 25.900 in 2014 tot circa 22.900 structureel met ingang van 2020.

¹³ In de geprognosticeerde bestedingen vanuit het Participatiebudget zullen gemeenten de effecten van de afnemende bijdrage op de WsW mee moeten nemen, ook in de zin van wegingen op het beoogde tempo van afbouw van de regeling.

¹⁴ Wellicht wordt hier ook de huidige wachlijst van de WsW aan toegevoegd.

Van de zijde van de gemeenten wordt bij monde van de VNG kritisch gereageerd op de voorstellen. Vastgesteld wordt dat de (beloofde) beleidsvrijheid voor de gemeenten beperkt is, onder meer als gevolg van de in te voeren algehele arbeids- en re-integratieplicht en de tegenprestatie. Men vreest voor een toename van de bureaucratie, die overigens zonder een financiële compensatie zal plaatsvinden. De samenhang tussen de wijzigingen WWB en de Participatiewet wordt onvoldoende tot niet zichtbaar gemaakt in de wetteksten en – wellicht de grootste zorg – de planning wordt bijzonder ongelukkig geacht. Om de inspanningen nog enigszins hanteerbaar te houden pleit de VNG voor een gelijktijdig invoeren van de wijzigingen WWB, kindregelingen en de Participatiewet per 1 januari 2015.¹⁵ (Een gelijktijdige invoering is temeer logisch gezien het feit dat de WWB per 1 januari op zal gaan in de participatiewet.)

In samenhang met het voorgaande is de groeiende druk op Den Haag om mee te gaan in de wens tot flexibilisering van de WWB, waarbij vooral de 30 dagen termijn en de inkomensvrijlating botsen met de wens van de gemeenten om klanten ook naar tijdelijke banen uit te laten stromen (zie kader).

De flexibilisering van de WWB heeft betrekking op een viertal elementen:

- **De maandelijkse verrekening.** Het maandelijks proces van verrekening en terugvordering kost veel tijd en geld en brengt voor werkzoekenden onzekerheid met zich mee.
- **De 30-dagen termijn.** Het steeds opnieuw opstarten van een aanvraagprocedure kost veel tijd en geld. Tijdelijk werk voor korte tijd nodigt niet uit wanneer daarna keer op keer de uitgebreide intakeprocedure moet worden doorlopen.
- **Inkomensvrijlating.** Alle extra inkomsten boven de bijstandsnorm, worden de maand erop gekort, ook als tegenover de extra inkomsten extra kosten staan. Dat staat (tijdelijk) werk in de weg.
- **Brutering van bijstanduitkeringen.** De bijstandsuitkering is de enige uitkering waarvan de uitkeringshoogte in nettobedragen is bepaald.

3.2.2 Regionalisering als vliegwiel voor verandering

Reeds in de conceptwetgeving WWnV werd duidelijk dat de rijksoverheid insteekt op een versterking van de uitvoeringsstructuur sociale zekerheid door het aanjagen en op onderdelen zelfs verplichten van regionale samenwerking(-sverbanden). De verwachting is dat door het leggen van regionale verbanden – kennisdeling, procesuitvoering, arbeidsmarktbeleid, enzovoorts – er zowel sprake zal zijn van winst op doelmatigheid als op doeltreffendheid en derhalve voordelen zal brengen voor zowel gemeenten als klanten. De gemeente Lelystad onderkent zeer zeker de meerwaarde van regionale samenwerking maar stelt zich op het standpunt dat de lokale situatie steeds uitgangspunt blijft voor beleid. Dat wil zeggen dat een aantal activiteiten c.q. verantwoordelijkheden lokaal dient te worden verankerd. Concreet betreft het strategisch beleid, de gemeentelijke regierol en de (fysieke) loketfunctie.

Regionaal Arbeidsmarktbeleid. Met de vorming van 35 arbeidsmarktregio's legt het Rijk een raster over Nederland waarbij men er van uit gaat dat in deze regio's samen wordt gewerkt op het terrein van arbeidsmarktbeleid. In de memorie van toelichting van de SUWI-wet¹⁶ zijn de volgende voorwaarden vastgelegd:

- Uitgegaan dient te worden van de vastgestelde arbeidsmarktregio's;
- UWV en gemeenten zorgen ervoor dat in iedere regio één aanspreekpunt/(digitaal) loket is voor werkgevers;
- Gemeenten en UWV betrekken actief sociale partners en zorgen voor uitvoering van sectorale arbeidsmarktafspraken van sociale partners;
- Er is per regio een overlegstructuur, waarin alle relevante publieke en private partijen afspraken maken over arbeidsmarktbeleid en de opzet, inrichting en uitvoering van gecoördineerde dienstverlening. De voortrekkersrol ligt bij de gemeenten. Zij organiseren het

¹⁵ De VNG heeft haar bezwaren samengevat in een Position Paper dat op 25 november naar de Tweede Kamer is gestuurd.

¹⁶ Wet Structuur uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen (sinds 1 juli 2012 van kracht).

overleg met de verschillende partijen binnen de regio. Partijen treden als één entiteit naar buiten.

- Op regionaal niveau wordt een arbeidsmarktanalyse en marktbeveiligingsplan opgesteld. Dit is de verantwoordelijkheid van partijen in de regio (gemeenten en het UWV);

De sociale partners zien de 35 Werkpleinen als plaatsen waar regionale werkgevers en vakbondsbestuurders samen met de wethouders van de betrokken gemeenten een regionaal arbeidsmarktbeleid tot stand brengen dat mogelijkheden biedt voor een verknoping van landelijke sectorale afspraken en regionale uitvoering. De VNG heeft tegen deze vergaande aansturing door werkgevers en werknemersorganisaties fel geageerd. In de ingestelde Werkkamer wordt nu uitwerking gegeven aan het ontwerp voor het ontwikkelen van deze regionale arbeidsmarktinfrastructuur. Waarbij voor wat betreft de regionale werkbedrijven meer gedacht moet worden aan een regionaal werktafeloverleg.

Arbeidsmarktstrategie regio Flevoland en MRA. Lelystad balanceert als het ware tussen twee arbeidsmarktregio's. Enerzijds maakt de gemeente formeel deel uit van de arbeidsmarktregio Flevoland, anderzijds maakt zij deel uit van de metropoolregio Amsterdam (MRA), het informele samenwerkingsverband van 36 gemeenten, de provincies Noord-Holland en Flevoland en de stadsregio Amsterdam. De regio Flevoland is minder hecht dan gewenst, onder meer vanwege de oriëntatie van NOP en Urk op het Noord-Oosten, van Dronten op het Oosten, richting Kampen en Zwolle en van Zeewolde richting Veluwe en Gooi. De belangen van Almere en Lelystad liggen voor een belangrijk deel in de samenwerking binnen de MRA. Voor Lelystad betekent dat een voortdurend schaken op twee borden. Desalniettemin is het van belang dat de arbeidsmarktregio Flevoland stevig in de steigers wordt gezet voor de komende periode, met name waar het gaat om het optuigen van een sluitend netwerk voor werkgeversdienstverlening.

De opbouw van een netwerkorganisatie voor dienstverlening aan werkgevers (ondernemerspleinen) en werkzoekenden (loket werk & inkomen/UWV) in de arbeidsmarktregio Flevoland maakt het mogelijk die dienstverlening voor beide doelgroepen dichtbij te organiseren. Met Almere als centrumgemeente die de extra-large versie krijgt van het ondernemersplein waar het volledig pakket aan dienstverlening kan worden verkregen, Lelystad een large vestiging krijgt met een beperkter assortiment en de overige gemeenten een basic vestiging hebben waarin basis dienstverlening beschikbaar is. Zo kan Flevoland zich positioneren als arbeidsmarktregio die de interne organisatie op orde heeft, ook in relatie tot de andere 4 arbeidsmarktregio's binnen het MRA-gebied.

Regionaal werkbedrijf. Een van de resultaten van het sociaal akkoord is de voorgenomen inrichting van 35 regionale werkbedrijven (niet te verwarren met het Werkbedrijf Lelystad BV). Over de vorm en taakstelling van de werkbedrijven is nog niet alles bekend (zie onderstaand kader). Vast staat dat deze bedrijven zich in de regio gaan bemoeien met het bij elkaar brengen van banen en mensen met een arbeidsbeperking. In die zin worden het netwerkorganisaties van werkgevers, werknemers, UWV, SW en gemeenten. Inmiddels is duidelijk dat binnen de Werkkamer, waar de werkbedrijven een onderwerp zijn van gesprek, de standpunten van VNG en Stichting van de Arbeid nog ver uiteen liggen. Naar het zich laat aanzien zal ingestoken worden op een zogenaamde functionele werktafel, dat wil zeggen een overlegorgaan waar de belangrijkste thema's periodiek tussen de sociale partners aan de orde zullen komen.

Memorie van Toelichting wetsvoorstel Participatiewet. "In de Wet SUWI zal een bepaling worden opgenomen op grond waarvan nadere regels worden gesteld over deze vorm van samenwerking in de werkbedrijven. Het Werkbedrijf is vormvrij. In elke regio zal onder regie van het werkbedrijf een aantal functionaliteiten worden aangeboden. Het gaat hierbij om activiteiten zoals de dienstverlening aan werkgevers, het zorgdragen voor een eenduidige inzet van instrumenten (zoals loonkostensubsidie, proefplaatsing en jobcoaching), de verstrekking van voorzieningen (zoals werkplekaanpassingen), de inzet van de no-riskpolis en

het maken van afspraken over de organisatie van beschut werk. Het is aan de regio om te bepalen wie de uitvoering hiervan doet, er is ruimte voor regionale differentiatie.

Per regio moet nader bezien worden door de samenwerkende partners hoe het beschut werk er het best kan worden vormgegeven, waar het aan gemeenten is om de uiteindelijke vorm te bepalen. Partners kunnen bijvoorbeeld gezamenlijk in kaart gaan brengen wanneer mensen voor beschut werk in aanmerking komen, hoe de loonwaarde bepaald wordt en waar beschut werk zich bevindt: bij een reguliere werkgever (al dan niet met begeleiding), via detachering of intern georganiseerd.”

3.2.3 Werkgevers en wederkerigheid

De nieuwe en ook belangrijke rol van de werkgevers binnen de sociale zekerheid illustreert het gewicht dat de participatiewet legt op het thema werk. De werkgever transformeert van ‘klant’ van de gemeente, in de zin van afnemer van werkloze burgers, tot co-creator in het vinden van passende regionale oplossingen. Werkgeversbenadering is dan ook een product geworden dat staat op twee pijlers. Enerzijds de werkgever die meewerkt aan het vinden van werk voor werkloze burgers, anderzijds de werkgever die door de overheid ontzorgt moet worden in die zin dat onnodige bureaucratie door de gemeente uit handen wordt genomen evenals specifieke begeleiding van de kwetsbare medewerkers. Voor de dienstverlening worden de ondernemerspleinen ingericht (zie 4.3). Wat betreft de co-creatie zijn respectievelijk worden concrete afspraken met de werkgevers gemaakt. De twee belangrijkste tot dusverre zijn:

- a. Co-creatie van arbeid: Werkgevers zijn in het sociaal akkoord overeengekomen dat zij samen met de overheid 125.000 banen zullen creëren waarvan 25.000 banen voor rekening komen van de overheid. De banen zijn bedoeld voor mensen met een arbeidsbeperking. Duidelijk is dat de kwetsbare bijstandspopulatie van de WWB hier geen deel van uitmaakt¹⁷;
- b. In eerste instantie werkte het rijk aan een Quotum regeling. Dat wil zeggen dat bedrijven groter dan 25 medewerkers verplicht zouden worden om 5% van hun medewerkerspopulatie te laten bestaan uit medewerkers met een arbeidsbeperking, op straffe van een boete. Deze Quotum regeling is nu als stok achter de deur geplaatst in afwachting van de resultaten op de 125.000 afspraak.

3.2.4 De vier kwadranten van de decentralisatie, een nieuwe infrastructuur.

De vier kwadranten – hoe inhoudelijk eigenstandig elk domein op zich ook is – vormen toch tezamen het totale speelveld voor de hervorming van het mandaatstelsel van de overheid. Met de omvangrijke verschuiving van taken en verantwoordelijkheden van Rijk naar gemeenten op drie van de vier dossiers wordt het plots mogelijk om in de praktijk, in de uitvoering zelf de verbanden te leggen die op macroniveau vooralsnog minder voor de hand liggend lijken. Dat wil zeggen dat de feitelijke samenhang in de uitvoering de belangrijkste ingang wordt naar de verwerkelijking van de ambities op besparing van kosten en verhoging van de efficiëntie. Zo betekent het bijvoorbeeld concreet voor de klantgroepen onder de Participatiewet dat de meest kwetsbare burgers voor maatschappelijke participatie gebruik maken van de voorzieningen in het WMO domein (zie paragraaf 4.4).

Participatiewet en WMO hebben een gemeenschappelijke doelstelling namelijk het doen participeren van burgers. “De professionals vanuit verschillende sectoren hebben een gedeelde ambitie om ervaren hindernissen in de aanpak van participatieproblemen van burgers weg te nemen.”¹⁸ “Een koppeling van het WWB en WMO beleid past bij het streven naar actief burgerschap dat in de opeenvolgende decentralisatievoorstellen van de regering terug te vinden is. De actieve burger is een burger die zich inzet voor de zelfredzaamheid van het collectief”.

¹⁷ De uitsluiting van deze groep heeft veel verzet opgeroepen van de zijde van de gemeenten. Divosa en VNG nemen hierin het voortouw.

¹⁸ Judith van der Veer, Spelenderwijs ontschotten, in H. Bonselaar (red), Bouwplaats lokale verzorgingsstaat, Den Haag 2013, blz 39

Vrijwilligerswerk en tegenprestatie naar vermogen wordt in het licht gezien van dit actief burgerschap. Integraal beleid betekent in deze dat het hele participatievraagstuk van burgers in een kwetsbare positie in beschouwing dient te worden genomen. Integraliteit is een continuüm waarin voor een deel van het participatievraagstuk aansluiting wordt gezocht in het sociaal economisch domein en voor het overige in het domein van ondersteuning (zorg) en welzijn.

Beschut werken en arbeidsmatige dagbesteding. Naast de sociale participatie arrangementen die met name op wijkniveau worden aangeboden is er een specifieke categorie burgers die overlap vertoont in het WMO en Participatiewet dossier.

Thans kent de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW) ongeveer 90.000 arbeidsplaatsen. Besloten is deze wettelijke regeling te bevroren en af te bouwen over een periode van 40 jaar.

In de Participatiewet is de voorziening beschut werken opgenomen. Deze voorziening is bedoeld als de opvolger van de faciliteiten in het kader van de WSW. Het Rijk heeft slechts 30.000 arbeidsplaatsen voorzien.

Daarnaast wordt arbeidsmatige dagbesteding vanuit de AWBZ overgeheveld naar de WMO. Het werk in de arbeidsmatige dagbesteding en de beschutte WSW is deels vergelijkbaar: Licht productiewerk (sorteren, inpakken), productie en verkoop van ambachtelijke producten. De infrastructuur is echter verkokerd.

Ingegeven door de noodzaak van bezuinigingen stelt de vraag zich vervolgens zelf: of en zo ja op welke wijze vormen van arbeidsmatige dagbesteding en beschut werken in Lelystad zullen worden aangeboden? Impliciet daaraan is de vraag of de benutting van de aanwezige infrastructuur voor deze vormen van arbeid kan worden geoptimaliseerd. Dat wil zeggen dat door een slimmere wijze van (samen)werken winst geboekt kan worden ten aanzien van productiecapaciteit, gebouwelijke verkokering, overlappend productaanbod, enzovoorts (zie ook par. 4.4). In de uitvoering zijn zeker besparingswinsten te bereiken. Daartoe zou de gemeente als lokale regisseur van het decentralisatieproces samen met het veld twee taken op moeten pakken:

- Reorganiseren van de productiecapaciteit in het veld;
- Reorganiseren van het productaanbod

Participatiewet en Jeugdzorg. Voor deze domeinen geldt dat het met name zal gaan om het regelen van voldoende aansluitende functionaliteiten, dat wil zeggen het leggen van naadloze verbindingen of doorgangen. Immers vertoont het grensgebied tussen werkloosheid enerzijds en zorgbehoefte bij de jeugd anderzijds een zekere wisselwerking en strekken zich oorzaak, gevolg en niet in het minst de oplossingen over beide grenzen uit. Deze constatering geldt overigens in dezelfde mate voor de relatie van de Participatiewet met het Passend Onderwijs.

Ruim 300 inwoners van Lelystad hebben een werkplek bij de sociale werkvoorziening, waaronder ook 31 jeugdigen in de leeftijd van 17-26 jaar. Daarnaast telt Lelystad 1.250 inwoners met een Wajong uitkering, waaronder 490 jonger dan 25 jaar. In de praktijk blijkt dat 25% van de Wajong-ers (aangepast) werk heeft, veelal met behulp van een loonkostensubsidie, in het kader van de Wsw of met behulp van loondispensatie. Volgens landelijke gegevens van het CBS wordt ruim 80% van de Wajong-uitkeringen gegeven aan jongeren met een psychische aandoening of gedragsstoornis (CBS 10-10-2012). Deze groep is wat betreft participatie voorzieningen tot nu toe min of meer buiten de gemeentelijke scope gebleven maar dat wil niet zeggen dat ze geen gebruik maakt van de lokale ondersteunings- en welzijnsinfrastructuur. Integendeel, het ligt voor de hand dat de Wajong populatie hier een aanzienlijk beroep op doet.

In de toekomst komen jongeren met een arbeidshandicap en verdien capaciteit niet meer in aanmerking voor de Wajong. De bedoeling is dat ze voor wat betreft de arbeidstoeliding en participatie binnen het gemeentelijk domein komen te vallen Samenwerking tussen jeugdhulp, passend onderwijs, en werkgevers zal moeten leiden tot passende arrangementen waarmee deze jongeren een zo zelfstandig mogelijke positie op de arbeidsmarkt krijgen en behouden. En indien loonvormende arbeidsparticipatie (nog) niet binnen de mogelijkheden behoort kan er een beroep gedaan worden op de andere reguliere participatievoorzieningen uit het WMO domein of specialistische participatievoorzieningen beschut werken/of arbeidsmatige dagbesteding.¹⁹

¹⁹ Bron: Nota Jeugdzorg, Lelystad 2013.

Participatiewet en (Passend) Onderwijs (aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt voor kwetsbare jongeren.) Ook hier draait alles om aansluiting en complementaire trajecten die soms opeenvolgend en dan weer parallel dienen te verlopen. Ondersteuning (Zorg) en Onderwijs voegen respectievelijk incidenteel en structureel meerwaarde toe aan de omgeving waarbinnen de jongere zich kan ontwikkelen tot een volwaardige burger die in staat is te voorzien in eigen levensonderhoud. Hier liggen met andere woorden grote uitdagingen waar het gaat om integrale oplossingen door het leggen van de goede verbindingen tussen de verschillende domeinen en het verbeteren van de samenwerking.

Arbeid is een belangrijke voorwaarde om een zo zelfstandig mogelijk bestaan op te bouwen. Ons doel is dat jongeren hun talenten kunnen ontplooiën en naar vermogen een positie op de arbeidsmarkt kunnen verkrijgen en, zo leert de ervaring uit het verleden, weten te behouden.

Het is wenselijk dat jongeren in een kwetsbare positie in het onderwijsdomein kunnen blijven – uiteraard wanneer er voldoende zicht is op het behalen van een arbeidskwalificatie - totdat ze geschikt zijn om te functioneren op de (reguliere) arbeidsmarkt, een arbeidsmarkt waar werkgevers de verantwoordelijkheid nemen om voor jongeren met eigen talenten duurzame arbeidsplaatsen te realiseren.

Samenwerking tussen jeugdzorg, passend onderwijs, werkgevers en gemeenten zal vorm moeten krijgen om deze jongeren een zo zelfstandig mogelijke positie op de arbeidsmarkt te laten verkrijgen en behouden. De focus ligt op uitkeringsonafhankelijkheid voor deze jongeren, een bestaan buiten het sociale zekerheidsdomein. Voor een aantal jongeren zal dit een brug te ver zijn. Door de nieuwe instroom in de bijstand van voorheen Wajongers en WSW'ers zal er zoals eerder aangegeven sprake zijn van een uitbreiding met klanten die een zwaarder zorgprofiel hebben en waarmee de gemeente derhalve een langdurige relatie zal onderhouden.²⁰

3.3 De golfslag lokaal: Effecten op het gemeentelijk beleid

3.3.1 Het lokaal fundament

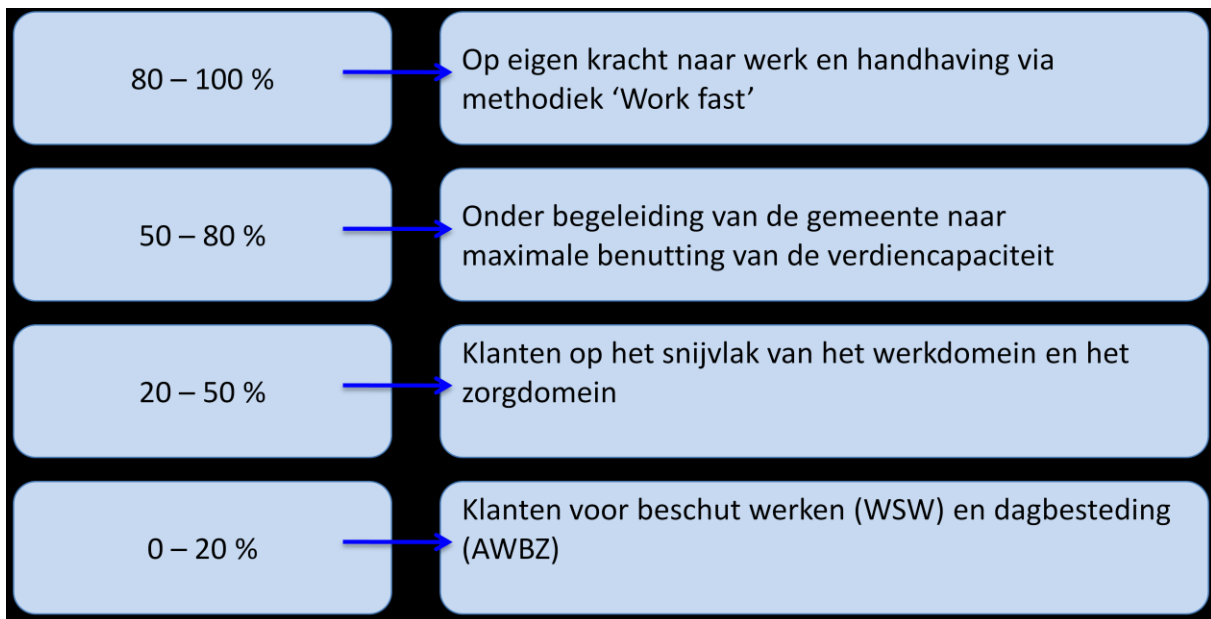
De Participatiewet komt niet uit de lucht vallen. De discussies over een herziening van het sociaal stelsel lopen al jaren en de eerste proeve – de WWnV – heeft een duidelijke doorkijk gegeven naar het wat en hoe van de belangrijkste topics. Inmiddels is het al weer de vierde nota van wijziging die bij de Kamer ligt. Soms parallel maar vaker nog vooruitlopend op de uitkomsten van die discussies heeft de gemeente Lelystad ten aanzien van die topics in de afgelopen jaren al een aantal fundamentele beleidskeuzes gemaakt.

Het college heeft de raad reeds begin 2012 middels de nota Werk in Uitvoering²¹ meegenomen in het groeiend belang van werk als grondslag voor nieuw beleid. In deze nota werd de strategische basis gelegd voor de oprichting van het Werkbedrijf Lelystad als belangrijkste uitvoerder van het nieuwe re-integratiebeleid. Tevens werden de contouren geschetst voor de in latere nota's uitgewerkte thema's Werkgeversbenadering, Regionalisering, de afbouw van de WSW en – misschien nog wel de belangrijkste keuze – de indeling van de doelgroep naar arbeidscapaciteit en gemeentelijke inspanning²². Stuk voor stuk kernthema's van de Participatiewet.

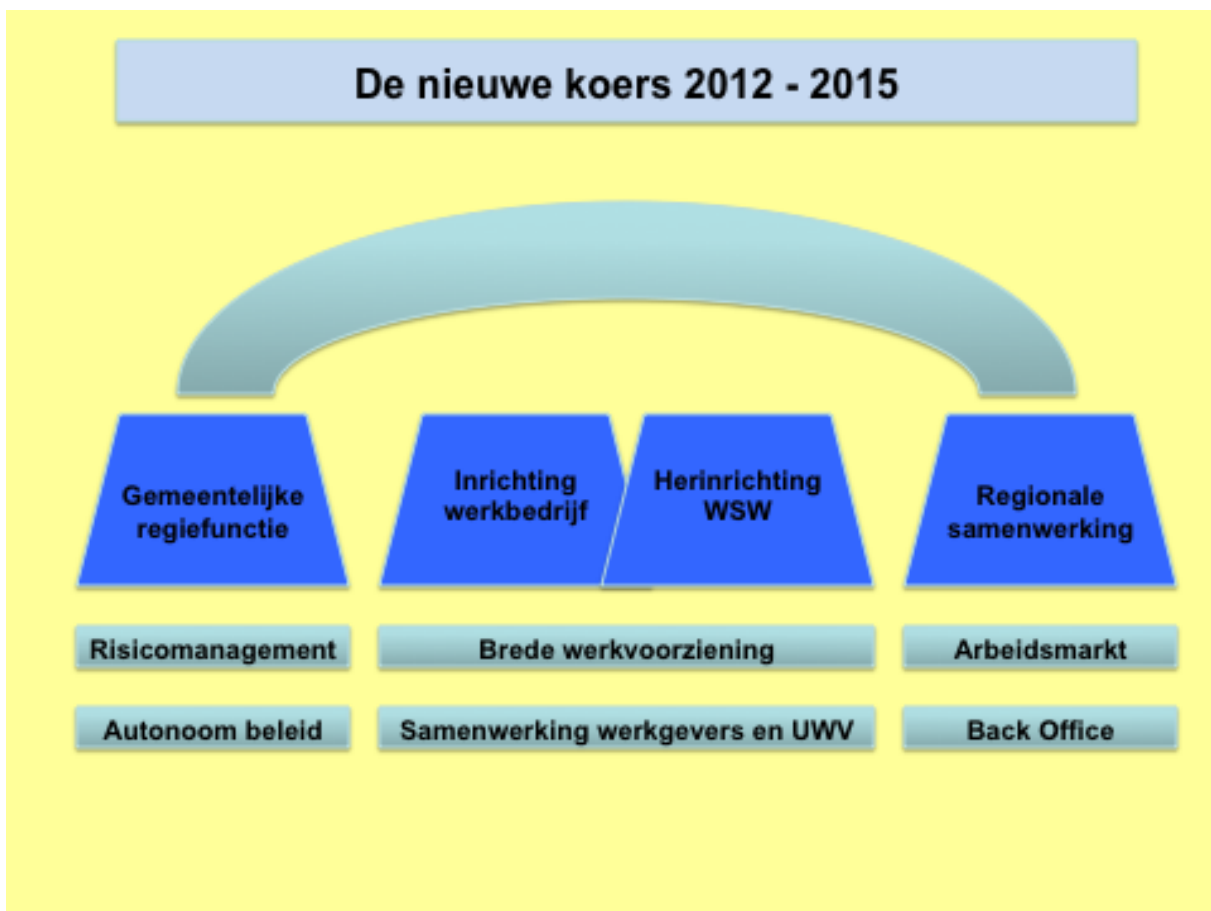
²⁰ Over de omvang van deze groep is nog weinig te zeggen. Dat zal afhangen van de wegingen van het UWV dat verantwoordelijk wordt voor de (her)keuringen. 100% arbeidsongeschikt blijft in ieder geval binnen de Wajong.

²¹ Nota "Werk in Uitvoering", Lelystad, maart 2012; vastgesteld door de raad in mei van dat jaar.

²² Besloten is tot het prioritair inzetten van het participatiebudget voor de klanten die nog een arbeidscapaciteit hebben van tussen de 50-80%. De groep klanten met een arbeidscapaciteit van 80-100% dient op eigen kracht dan wel via handhaving uit te stromen naar werk. Voor de groep klanten van 0-50% arbeidscapaciteit geldt dat deze vooral gebruik maakt van de infrastructuur voor sociale participatie zoals die vanuit het AWBZ/WMO domein binnen de gemeente is ingericht.

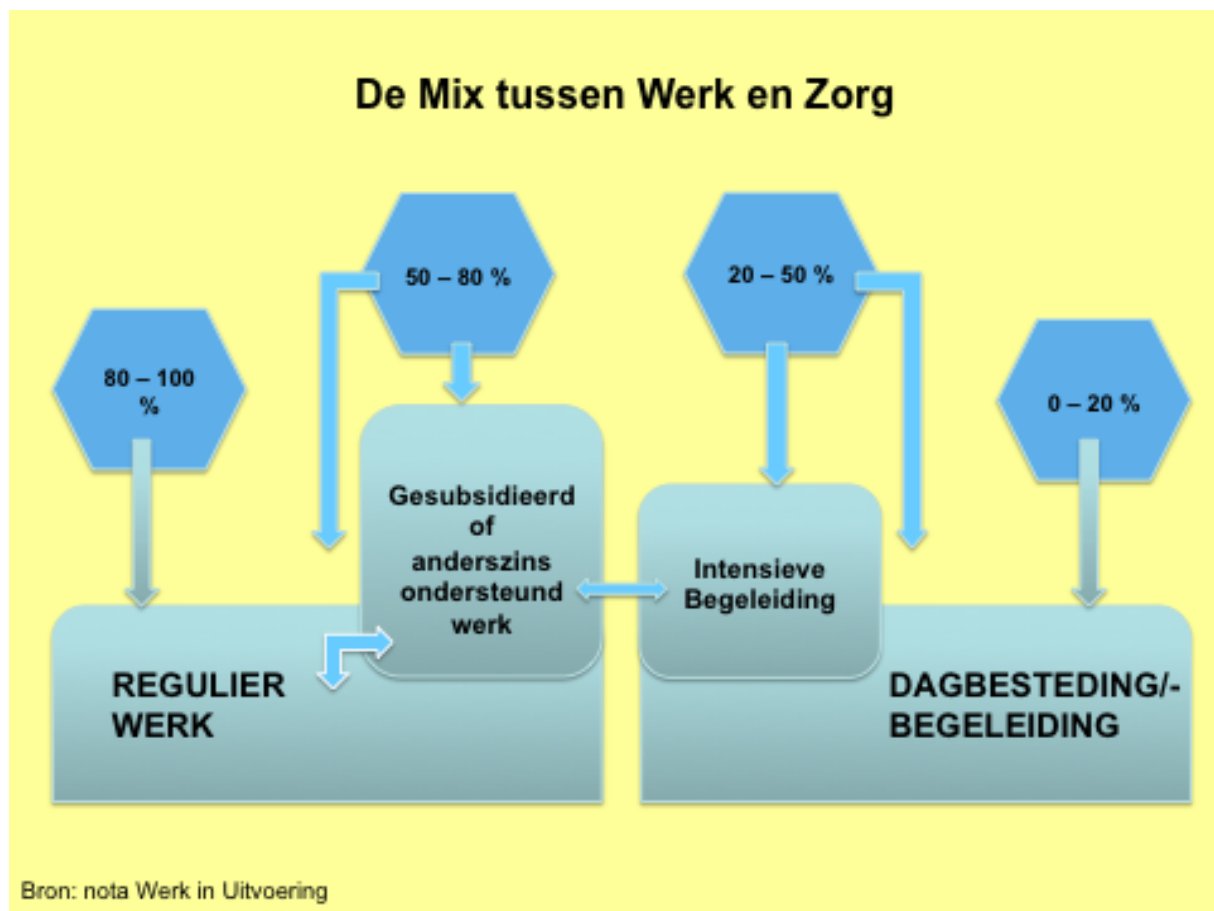


Bron: Nota Werk in Uitvoering, maart 2012



Bron: Nota Werk in Uitvoering, maart 2012

Ook werd in 2012 reeds gewezen op de noodzaak van een verbinding tussen Ondersteuning (Zorg) en Werk.



Vooruitlopend op de invoering van de Participatiewet zijn daarnaast in de nota's Handhaving Sociale Zekerheid en Verplicht Vrijwillig de twee andere kernthema's van de Participatiewet, Handhaven en Tegenprestatie beleidsmatig uitgewerkt en respectievelijk ter informatie en voor besluitvorming aan de raad voorgelegd.

Samengevat kan gesteld worden dat de gemeente Lelystad alle voorbereidingen heeft getroffen en klaar is voor de implementatie van de nieuwe wet. Ongeacht de uitkomsten van de nog lopende politieke debatten zijn de belangrijkste keuzes op de kernthema's verankerd in nota's die beleid bieden voor de korte en middellange termijn. Dat laat echter onverlet dat met deze wet een aantal uitdagingen van formaat in het perspectief van 2014 en verder wordt geplaatst. Uitdagingen die aandacht, tijd maar vooral ook inspanningen zullen vergen.

3.3.2 Het nieuwe bestand: arbeid als doel

Met de nieuwe wet en de als gevolg van het sociaal akkoord daarin aangebrachte wijzigingen zien de gemeenten zich geconfronteerd met een nieuwe instroom aan klanten. Naast de nog altijd tijdelijk wassende instroom als gevolg van de recessie effecten zal door de ombuigingen die plaatsvinden binnen de WSW (instroom stop per 1/1 2015) en de Wajong (herkeuringen 2015-2017) vanaf 1 januari een nieuwe en structurele instroom plaatsvinden van mensen met een arbeidsbeperking die niet langer passend zijn binnen de afbouwregeling WSW en de Wajong nieuwe stijl (100% arbeidsongeschikt). De gevolgen van deze ontwikkeling zullen significant zijn voor zowel de uitvoering(-kosten) als ook het beleidsperspectief van de gemeenten (zie par. 3.4).

Klantvolume. Niet alleen verandert de samenstelling van het bestand, ook de aantallen zullen fasegewijs groeien. De gevolgen van de ombuiging van de voorheen potentieel WSW medewerkers zijn in te schatten op basis van de WSW instroom cijfers van de afgelopen jaren. Ten aanzien van de Wajong liggen de verwachtingen minder zeker. De herkeuringen zullen uitwijzen hoe groot de instroom vanaf 2017 zal gaan worden. Hier moet rekening gehouden worden met een tweetal cijfers:

- a. de eenmalige overgangperiode van alsnog afgekeurde Wajongers (met een arbeidsrest capaciteit). Dit wordt een bulk instroom;
- b. de gestage, jaarlijkse reguliere instroom daaropvolgend.

Het toegenomen klantvolume zal een zware wissel trekken op de uitvoering – met name de bulk – alsmede de financiering daarvan. We hebben reeds gezien dat het Rijk zich terughoudend betoont waar het gaat om vergoeding van implementatie en overgangskosten.

Overigens blijft deze bestandsgroei nadrukkelijk beperkt tot het WWB bestand en heeft geen gevolgen voor het aanbod van klanten in het AWBZ/WMO domein. Voor de burgers die afhankelijk zijn van hun inkomen uit respectievelijk de Wajong, WSW of WWB geldt dat zij allemaal naar behoefte gebruikmaken van dezelfde WMO ondersteuningsinfrastructuur. Met de ombuiging van Wajong en WSW naar de WWB, zal het WWB bestand groeien, maar het gebruik van de WMO infrastructuur gelijk blijven omdat deze groepen daar immers al gebruik van maakten.

3.3.3 Het nieuwe bestand: arbeid als middel

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 (90.000) een permanente werkplek kon vinden. Met de afbouw van de WSW verdwijnt die mogelijkheid (zie 3.2.1).

Beschut werken en arbeidsmatige dagbesteding. 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 arbeidsrestcapaciteit. De intentie om 125.000 arbeidsplaatsen te creëren is op zich al een gewaagde, maar zelfs als dat mocht slagen dan nog zal een grote groep buiten de boot vallen.

Den Haag biedt de gemeenten de mogelijkheid om als een voorziening tot een totaal van 30.000 beschutte werkplekken in te vullen. Over de financiering daarvan bestaat nog enige onzekerheid. Maar ook deze 30.000 plekken zijn niet meer dan een druppel op de gloeiende plaat. Voor een deel zal de oplossing gevonden moeten worden in het uitvoeringsmodel zelf (zie hoofdstuk 4).

3.3.4 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 scherpste, echter deze scherpste laat onverlet dat in Lelystad de handhaving niet langer 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 klantmanager van de gemeente. Deze nieuwe 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.²³

3.3.5 Tegenprestatie.

Per 1 januari 2012 kent de WWB de mogelijkheid van Tegenprestatie naar Vermogen (hierna 'tegenprestatie'). Deze aanpak die nadrukkelijk niet bedoeld is als een re-integratie instrument, en die derhalve de re-integratie en het accepteren van werk door een klant niet in de weg mag staan, heeft betrekking op het gehele bestand van de WWB, dus in principe van 0 – 100%. Uitgangspunt is dat de gemeente het recht heeft om een uitkeringsgerechtigde – naar vermogen – in te zetten op maatschappelijk nuttige activiteiten. Dit als een redelijke vorm van wederkerigheid tussen inkomensverstrekker en –ontvanger.

De tegenprestatie komt evenwel met restricties. Naast het feit dat het nooit re-integratie belemmerend mag werken, zijn er ook beperkingen ten aanzien van omvang en tijd, de mogelijkheden van de klant en het verbod op verdringing op de arbeidsmarkt. Juist deze beperkingen hebben er toe geleid dat bijna twee jaar na de startdatum nog slechts een zeer beperkte groep gemeenten zich actief bezig houdt met tegenprestatie. Veruit het grootste deel heeft het onderwerp nog op de plank liggen of is beleidsmatig zoekende. Naar verwachting zal tegenprestatie medio 2014 verplicht worden gesteld.

De gemeente kiest er voor zich op tijd voor te bereiden op de komst van tegenprestatie door al bij aanvang 2014 een aantal pilots op te zetten om ervaring op te doen, niet in het minst op kosten en baten. Hoewel in principe bedoeld voor het gehele WWB bestand wordt in eerste instantie bewust ingestoken op de groep 50-80%, en binnen deze groep met een prioriteit op de groep 55+ en/of langer dan een jaar werkloos. Dit gezien het feit dat bij deze groep arbeidspotentieel voorhanden is en niet alle klanten in deze groep – ook door de beperkte middelen in het Participatiebudget – meteen op een re-integratietraject gezet kunnen worden.²⁴

Bij het Werkbedrijf Lelystad bv ligt de expertise voor het matchen van klant en werk, of in het geval van tegenprestatie, het op juiste wijze koppelen van klant en activiteit en tegelijkertijd zorg te dragen voor een goede begeleiding. Uit dien hoofde is het daarom voor de hand liggend dat ook de coördinatie en uitvoering van de activiteiten in het kader van tegenprestatie onder de vlag van het Werkbedrijf zullen worden uitgevoerd.

3.3.6 Regionale samenwerking op dienstverlening aan de werkgevers.

Binnen de arbeidsmarktregio wordt in het kader van SUWI door gemeenten en UWV samengewerkt aan een gecoördineerde dienstverlening voor werkgevers /ondernemers (via een netwerk van ondernemerspleinen en afgestemde dienstverlening). De beleidslijnen t.a.v. de arbeidsmarkt van de regiogemeenten worden waar mogelijk geharmoniseerd zodat een eenduidige benadering van werkgevers en werkzoekenden mogelijk wordt. Ook zal er thematisch worden gekeken naar de samenwerkingsmogelijkheden op regionaal niveau zoals bij het actieplan Jeugdwerkloosheid, benadering 55-plussers en zelfstandig ondernemerschap. Lelystad streeft naar lichte modellen voor regionale samenwerking om een optimale autonomie en gemeentelijke beleidsruimte te behouden.

3.3.7 Slimmer en goedkoper.

Naast allerlei inhoudelijke koerswijzigingen, is het ook noodzakelijk om kritisch te kijken naar de kosten. Er zal bijvoorbeeld efficiënter gebruik gemaakt moeten worden van de bestaande sociale en fysieke infrastructuur. Dit geldt zowel voor gebouwen als voor inzet van personeel (zie hoofdstuk 4: Het Uitvoeringsmodel). De gemeente zet in op een uitvoeringsmodel dat kwaliteit en kwantiteit van aanbod voor de burger zoveel als mogelijk in de tegenwind van de bezuinigingen overeind houdt en doet dat onder meer door met het maatschappelijk middenveld actief te zoeken naar slimmere en goedkopere oplossingen.

²³ Zie ook de nota Handhaven in de Sociale Zekerheid. (Lelystad, 2013)

²⁴ Zie ook de nota Verplicht Vrijwillig. (Lelystad, 2013)

3.4 Vanuit Visie naar kaderstellende ambities

3.4.1 Het beleidscontinuüm

Met het zicht op de veranderingen en de verwachte effecten heeft de gemeente Lelystad nu net als alle andere gemeenten de taak om de geest van de wet te vangen in concrete beleidskeuzes die passend zijn aan de specifieke omstandigheden, primair in de gemeente zelf en secundair in de regio. Deze keuzes vloeien voort uit bestuurlijke ambities die alles te maken hebben met het welzijn en welzijn van de stad en haar burgers. De Participatiewet biedt hiertoe een ogenschijnlijk paradoxaal uitvoeringskader – het bevorderen van de eigen verantwoordelijkheid van de burger door striktere en strengere regels - dat desalniettemin in de praktijk goed uit zal kunnen pakken. Enkele kritische kanttekeningen daargelaten.²⁵ De ondersteuning van de kwetsbare burger verplaatst zich ten dele en waar mogelijk van hulpverlening naar het ondersteunen van de burger bij het zelfstandig oplossen van het probleem. De burger gaat het vooral zelf doen, maar hoeft het niet alleen te doen. Dat is het adagium voor het nieuw te weven vangnet van de sociale zekerheid. En op die grondslag heeft Lelystad haar ambities geformuleerd.

Arbeid staat centraal. Arbeid, bij voorkeur via een reguliere baan of zelfstandig ondernemerschap, maar als dat (nog) een brug te ver is, langs andere vormen van arbeids – en/of sociale participatie. Doel is actieve inclusie voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Dat wil zeggen burgers die een beroep doen op de gemeente naar vermogen te laten participeren in de geest van het concept “een regeling voor de onderkant arbeidsmarkt”. De gemeente realiseert dat door in samenwerking met het bedrijfsleven kansen te creëren voor mensen met een arbeidsbeperking. Met haar andere belangrijke partner, het maatschappelijke middenveld wordt vorm gegeven aan sociale participatie in de wijk²⁶.

Meer participatie en zelfredzaamheid zijn de bouwstenen voor de participatieve samenleving. Dat is niet voor elke inwoner eenvoudig en vanzelfsprekend. Het is aan de gemeente om hierin te faciliteren, niet door het overnemen van de autonome verantwoordelijkheid van de burger, maar juist door het creëren van omstandigheden waarbinnen de burger diens verantwoordelijkheid kan nemen en omzetten naar een zelfstandig en zelfredzaam bestaan. Dat geldt overigens over de volle breedte van de decentralisatie kwadranten Werk, Ondersteuning (Zorg), Jeugd en Onderwijs. Dat hierbij ook het sociaal netwerk van de burger van doorslaggevende invloed kan en moet zijn is evident.

Iedere inwoner van Lelystad heeft talenten en mogelijkheden. Dit geldt ook voor burgers die tijdelijk of permanent problemen ervaren op één of meerdere leefgebieden. De gemeente zet in op beleid dat gericht is op het ontdekken en stimuleren van (eigen) talenten. Inhoudelijk en in houding en gedrag sluiten respectievelijk beleid en dienstverlening aan op initiatieven en oplossingsmogelijkheden van bewoners zelf. Hierin wordt ook de verbinding gelegd met het enige jaren geleden ingezette (armoede)preventiebeleid. Immers ligt in het doorbreken van vaste patronen – zoals de overerving van armoede en werkloosheid – aan de voorkant (preventief) in plaats van de achterkant (curatief), de basis voor duurzame oplossingen.

3.4.2 Kaderstellende pijlers onder de nieuwe wet

Benutten van arbeidsvolume. Tot op de dag van vandaag is de WWB georiënteerd geweest op de in principe volledige en duurzame uitstroom van iedere klant naar vormen van regulier werk, een principe dat voor een deel van de instroom ook overeind zal blijven. Dat deze ambitie vanwege uiteenlopende redenen niet geheel realistisch is laat onverlet dat de aard en intentie van de wet wel degelijk gestoeld zijn op het uitgangspunt van duurzame uitstroom.

²⁵ Wel is het zo dat het Rijk de neiging heeft teveel details te willen regelen in de wet en daarmee inbreuk pleegt op de beloofde gemeentelijke beleidsvrijheid. Daarnaast zijn er de grote zorgen die gemeenten hebben ten aanzien van de financiering.

²⁶ Zie ook de nota Visie op Werkgeversdienstverlening (Lelystad, 2013).

Met de komst van een nieuwe generatie WWB-ers waarbij sprake is van een (vorm van) blijvende arbeidsbeperking is evenwel een fundamentele omslag noodzakelijk in de wijze waarop re-integratie beleidsmatig wordt ingekaderd en praktisch wordt uitgevoerd. De klanten van de toekomst zijn immers voor een deel klanten die in principe blijven tot aan het pensioen. Natuurlijk zal een deel uitstromen, maar voor een groeiend deel van het bestand zal de re-integratie niet gericht zijn op duurzame uitstroom maar in tegendeel op tijdelijke en deeltijd uitstroom. De belangrijkste ambitie wordt voor deze doelgroep niet het aantal uitgestroomde klanten maar juist het percentage arbeidsvolume per klant dat verzilverd kan worden op regulier werk.

Deze verschuiving van het focal point van uitstroom naar uitplaatsing (uitzendbeheer arbeidsvolume) voor bepaalde tijd vraagt om een grondige heroriëntering op de werkprocessen en de wijze waarop deze gefinancierd worden. Naast bekende instrumenten zoals loonkostensubsidie en werken met behoud van uitkering zullen alternatieve co-finance modellen moeten worden ontwikkeld samen met de werkgevers. Zoals gezegd zal naast deze ontwikkeling duurzame uitstroom voor een deel van de klanten wenselijk, mogelijk en haalbaar blijven, maar desalniettemin ligt de nieuwe uitdaging nadrukkelijk voor.

Kaderstellende uitspraak 1

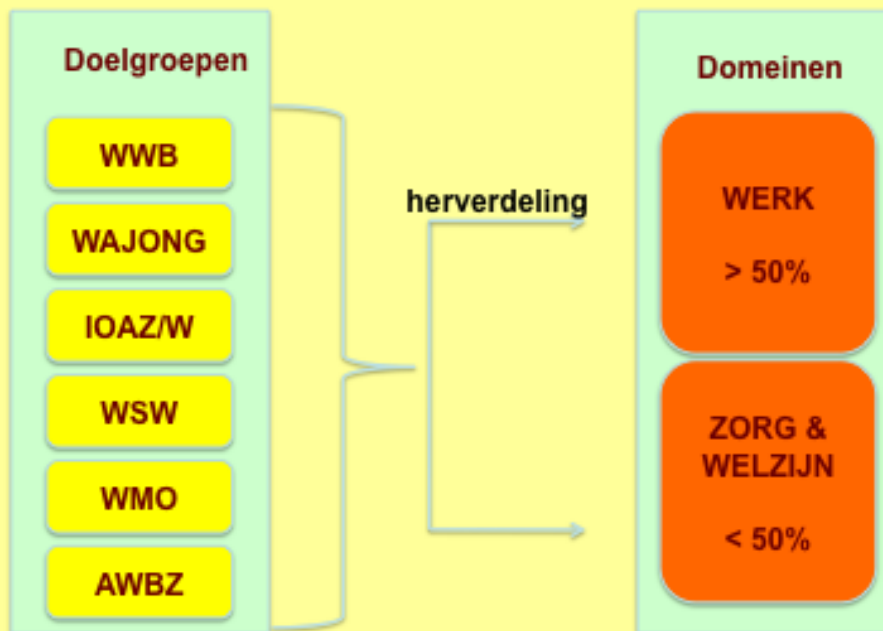
De kerntaak in het bestandsbeheer van de WWB verschuift van eenzijdig gericht op duurzame uitstroom naar tweezijdig gericht op duurzame uitstroom enerzijds en het benutten van arbeidsvolume anderzijds.

De arbeidscapaciteit van de burger is leidend. Specifiek doelgroepenbeleid is in principe niet aan de orde. Maar voor bevolkingsgroepen die aantoonbaar achterblijven wordt gezocht naar effectieve(re) interventies binnen het generieke beleid. De inkomenssituatie van betrokkene, c.q. al dan niet uitkeringsafhankelijk, speelt geen rol bij de toegang tot het reguliere participatieaanbod in de wijk. Wel is het zo dat op het thema werk nadrukkelijk gekeken wordt naar de arbeidscapaciteit van de burger:

- Een ieder die een arbeidscapaciteit heeft van meer dan 50 % van het wettelijk minimumloon (wml) wordt benaderd vanuit de focus arbeidsparticipatie, dus geplaatst binnen het sociaaleconomisch domein. Op de arbeidsmarkt wordt nauw samengewerkt met de werkgevers om de loonwaarde van de burger te verzilveren. In de arbeidsmarktregio Flevoland en de Metropool Regio Amsterdam liggen de meeste kansen voor werkzoekenden uit Lelystad. Van werkzoekenden verwacht de gemeente dat de kansen die de regionale arbeidsmarkt biedt worden benut. Het accepteren van reistijden woon-werkverkeer binnen redelijke grenzen hoort hierbij vanzelfsprekend te zijn.²⁷
- Een ieder die een arbeidscapaciteit heeft van minder dan 50 % van het wettelijk minimumloon (wml) wordt benaderd vanuit de focus sociale participatie en vindt zijn weg binnen het sociaal-maatschappelijk of WMO domein. Indien loonvormende arbeidsparticipatie (nog) niet tot de mogelijkheden behoort kan er **in principe en voor zover beschikbaar** een beroep worden gedaan op de andere reguliere participatievoorzieningen (WMO) of de specialistische participatievoorzieningen beschut werken en/of arbeidsmatige dagbesteding. (Daar waar de arbeidsmarkt in beginsel regionaal is ligt het voor de oriëntatie in het WMO domein meer voor de hand om uit te gaan van oplossingsrichtingen dicht in de buurt van de woon- en leefwereld van deze burgers.)

²⁷ In de nota "Werk in Uitvoering" is gekozen voor een tweedeling in deze groep van klanten, namelijk 80-100% arbeidscapaciteit als de groep die zoveel mogelijk op eigen kracht aan het werk moet gaan en de groep 50-80%, die ondersteund wordt in het re-integratietraject.

Stelselherzieningen leiden tot heroriëntatie op beleid



Bron: nota Werk in Uitvoering

Kaderstellende uitspraak 2

De arbeidscapaciteit van de burger is leidend bij de inzet van het re-integratie instrumentarium, waarbij de prioriteit vanuit de Participatiewet ligt bij de doelgroep met een arbeidscapaciteit van 50-80 %.

Het Werkbedrijf Lelystad binnen de marges van de Participatiewet. Het Werkbedrijf Lelystad bv is als strategische partner van de gemeente (opdrachtgever) verantwoordelijk voor de uitstroom van klanten naar (vormen van) werk. De twee afzonderlijke organisaties – gemeente en werkbedrijf – dragen in gezamenlijkheid zorg voor een efficiënt en effectief primair (bemiddelings)proces en het functioneren van de keten als geheel.²⁸

SROI. De gemeente maakt daarbij onder meer gebruik van het SROI instrument. Werk wordt gegenereerd voor de doelgroep door strikte handhaving van de afspraken in het kader van Social Return on Investment. Het werkbedrijf Lelystad ondersteunt werkgevers die opdrachten uitvoeren voor de gemeente met de invulling van de SROI. Dit betekent concreet dat bij iedere opdracht van substantie die de gemeente aan een commercieel bedrijf verstrekt, een deel van de omzet contractueel verplicht terugkomt in de vorm van re-integratie inspanningen. De gemeentelijke voorwaarden bieden de opdrachtnemer ruimte om deze re-integratie inspanningen in overleg met de gemeente op verschillende manieren in te vullen, bijvoorbeeld in de vorm van concrete arbeidsplaatsen, opleidingsplaatsen of gecombineerde leer-/werktrajecten.

²⁸ Zie ook de nota Werkbedrijf Lelystad. (Lelystad, 2012)

Kaderstellende uitspraak 3

Voor de doelgroep met een arbeidscapaciteit van 50-80% vormt het Werkbedrijf Lelystad voor de gemeente Lelystad de primaire toegangspoort tot werk.

Kaderstellende uitspraak 4

Voor de doelgroep met een arbeidscapaciteit van 80-100% geldt de kortste route naar betaald werk, indien nodig via de methodische route van Workfast.

Nieuwe voorziening beschut werken. Zoals we hebben gezien zijn de activiteiten binnen beschut werken en de arbeidsmatige dagbesteding deels vergelijkbaar en zijn ook de gebruikersgroepen niet altijd duidelijk te onderscheiden en kunnen overlap vertonen. De gemeente gaat daarom het beleid ten aanzien van arbeidsmatige dagbesteding in samenhang met het beleid ten aanzien van beschut werken ontwikkelen. Een slimmere aanpak moet de kansen gaan bieden om het middel arbeid beschikbaar te houden als specialistische participatievoorziening tegen een beheersbare kostenstructuur. Ook hier is een belangrijke rol weggelegd voor het werkbedrijf in samenwerking met het maatschappelijk middenveld (arbeidsmatige dagbesteding).

Kaderstellende uitspraak 5

Voor de doelgroep met een arbeidscapaciteit lager dan 50% is (arbeids-)participatie gericht op activering en dagbesteding, waarbij samenwerking gezocht moet worden op de domeinen Werk, Ondersteuning (Zorg) en Welzijn.

Bovenstaande kaderstellende uitspraken sluiten naadloos aan op de keuzes zoals die zijn geformuleerd in de door de raad in mei 2012 vastgestelde nota Werk in Uitvoering. Met dien verstande dat deze keuzes in de voorliggende nota nader zijn uitgewerkt dan wel aangescherpt, met name op de thema's uitstroom en het benutten van arbeidsvolume.

Geheel in het licht van de achterliggende doelstelling van de Participatiewet – de vereenvoudiging van de wet- en regelgeving in ons sociaal stelsel – wordt voorts in de benadering van de klant geen onderscheid meer gemaakt naar wettelijk kader (Wajong, WSW of WWB), maar uitsluitend gekeken naar arbeidscapaciteit.

4 Het uitvoeringsmodel Lelystad

Samenhangende en integrale benadering. De gemeente Lelystad heeft er als regisseur van het lokale sociale domein voor gekozen de notie “samenhangende en integrale benadering”, die het hart vormt van de decentralisaties, te vertalen naar een aanpak die scherp focust op de verbindingen tussen de producten en processen die meerwaarde voor elkaar hebben en in onderlinge samenhang ontwikkeld en uitgevoerd worden (zie 4.4).

De opgave van de drie te realiseren decentralisatiedossiers is evenwel een complex en adaptief proces. Daarmee wordt bedoeld dat de complexiteit van de uit te voeren (implementatie-) processen in de uitvoering dermate hoog is dat het mogelijk effect heeft op de (organisatie) van de gemeentelijke taken. De organisatie zal zich daarom moeten voegen naar een model waarbinnen snel kan worden geschakeld om op de ontwikkelingen doeltreffend en doelmatig te kunnen reageren.

4.1 De regie: **Gemeente**

De gemeente heeft een aantal jaren geleden besloten zich terug te trekken uit de uitvoering en zich te richten op haar kerntaken: regisseren en faciliteren. Dat gebeurt over de volle breedte van de domeinen waarvoor zij verantwoordelijk is en dat zal ook het geval zijn bij de nieuwe verantwoordelijkheden die met de decentralisatie worden aangereikt.

Ondersteuning (Zorg) en Werk zijn qua uitvoering het primaat van respectievelijk maatschappelijk middenveld en arbeidsmarkt. Waarbij de laatste vertegenwoordigd wordt door de werkgevers. De gemeente reikt opdrachten aan, nodigt uit tot meedenken in de formulering van haar beleidskaders en houdt zicht op de samenhang tussen de verschillende domeinen. Daarnaast is zij in toenemende mate verantwoordelijk voor de financiering van de uitvoering en daarmee en daardoor ook medeverantwoordelijk voor de realisatie van de bezuinigingsdoelstellingen die gepaard gaan met de decentralisaties en die in de uitvoering zelf gerealiseerd zullen moeten worden. Het is aan de gemeente in haar rol als regisseur en facilitator om het initiatief te nemen en het maatschappelijk middenveld mee te nemen in deze noodzakelijke transitie.

4.2 De uitvoering: **Werkbedrijf**

Om als regisseur voldoende grip te krijgen en te houden op de drie kerndoelstellingen in het managen van de uitvoering van de re-integratie – financiële risico's, doelgroepkeuze en beoogd resultaat – heeft de gemeente het Werkbedrijf Lelystad bv ingericht.²⁹

Het werkbedrijf leidt burgers met een zekere afstand tot de arbeidsmarkt toe naar regulier werk, of indien dat nog niet mogelijk is naar beschermde werkomgevingen op basis van bijvoorbeeld werkervaringsbanen, verloningsconstructies of loonkostensubsidie.³⁰

Het werkbedrijf is verantwoordelijk voor de uitvoering van de gemeentelijke re-integratie activiteiten en heeft de opdracht om haar doelen te realiseren in nauwe samenwerking met de lokale en regionale arbeidsmarkt. Het werkbedrijf wordt in die zin ook gezien als een vooruitgeschoven post van de gemeente in het lokale en regionale werkgeversnetwerk.

²⁹ Voor een uitgebreid beeld van de totstandkoming, opbouw en doelstellingen van het werkbedrijf wordt verwezen naar de nota “Werkbedrijf Lelystad”, Lelystad 2013.

³⁰ Memorie van toelichting concept wettekst Participatiewet: “In het sociaal akkoord zijn nadere afspraken gemaakt over de doelgroep voor deze specifieke vorm van loonkostensubsidie. Kabinet en sociale partners zijn daarbij overeengekomen om de specifieke vorm van loonkostensubsidie alleen in te zetten voor diegenen met een loonwaarde van minder dan 80 procent van het WML. Bij nadere beschouwing heeft de regering, na consultatie van sociale partners, ervoor gekozen om de grens te leggen bij een loonwaarde van 100 procent WML. Sociale partners hebben aangegeven hiertegen geen bezwaar te hebben. Door de grens te leggen bij 100 procent WML ontstaat meer eenduidigheid in de toepassing van het instrument loonkostensubsidie en wordt meer samenhang bereikt met de doelgroep voor de extra banen.”

4.3 De coalitie: Samenwerking werkgevers/ Werkgeversdienstverlening³¹

Infrastructuur in de zin van arbeidsmarktregio's met centrumgemeenten en werkgeverspleinen, samenwerkingsverbanden tussen overheden en private sector, dit alles is onmisbaar, maar de uiteindelijke resultaten worden geboekt daar waar vertrouwen ontstaat tussen beiden, waar overheid en werkgevers van partijen tot partners worden. Daarnaast acht de gemeente – met oog voor de aard en opbouw van de bestaande arbeidsmarktregio's Flevoland en Metropool Regio Amsterdam - de aanpak van arbeidsmarkt vraagstukken slechts dan zinvol waar, uiteraard op basis van lokale autonomie, gewerkt en gebouwd wordt vanuit een regionaal perspectief. Daarom ook kiest Lelystad in haar werkgeversbenadering voor een regionale samenwerking met onder meer Concern voor Werk en UWV en natuurlijk ook de aansluiting bij het Ondernemersplein in de centrumgemeente Almere.

De gemeente ziet derhalve een succesbepalend belang in een goede relatie met de werkgever, hoe cruciaal diens rol is in het aanpakken van de vigerende arbeidsmarktproblematiek. De werkgever is in elke betekenis van het woord een belangrijke klant van de gemeente, maar daarmee is hij niet een panacee voor alle arbeidsmarktproblemen! Met andere woorden in de afwegingen op welke wijze de gemeente Lelystad de werkgevers enerzijds wil 'werven' in het vinden van hun bereidheid om mee te werken aan de totstandkoming van een inclusieve arbeidsmarkt - een arbeidsmarkt waarop ook en structureel plaats is voor medewerkers met een beperking – en anderzijds wil ondersteunen door begeleiden en ontzorgen, ziet zij de werkgever als veel meer dan 'slechts' een klant!

Voor de gemeente Lelystad is de werkgever mede verantwoordelijk voor het aanpakken van de problemen en in die zin een partner 'for better and for worse'. Immers zegt het regeerakkoord niet voor niets dat in eerste instantie werkgevers en burgers zelf verantwoordelijk zijn voor het oplossen van de knelpunten ook op de arbeidsmarkt. Nu houdt dit laatste natuurlijk niet helemaal stand, gezien in het licht van de wereldwijde recessie, de wijze waarop die onze nationale arbeidsmarkt raakt en de taak van de Rijksoverheid om ook haar verantwoordelijkheid daarin te nemen. Maar door de bank genomen is het een solide redenatie: de problemen die zich voordoen moeten we als partners met elkaar oplossen, overheid, werkgever en burger. Daarom is het eerst en vooral belangrijk om als gemeente samen met de werkgevers te bepalen wie waarvoor verantwoordelijk is en ook wil zijn.

Vanuit dit perspectief is er dan ook sprake van een verschuiving van de primaire focus op de klant voor wie arbeid gezocht moet worden, naar de werkgever van wie het arbeidsaanbod moet komen waar vervolgens de klant naar toegeleid kan worden. Deze omslag vereist een veel hechtere en vooral ook duurzame relatie met de werkgevers, alsmede dienstverlening vanuit gemeente en werkbedrijf die zich richt op professionaliteit en integraal aanbod. Dat impliceert:

- Ten eerste dat de gemeente actief bezig is met het aanleveren van arbeidscapaciteit zonder zorg! Dat laatste blijft de verantwoordelijkheid van de gemeente. De gemeente doet een beroep op de werkgever om medewerkers met een beperking een kans te geven in diens bedrijf en levert van haar kant de begeleiding en de zorg die deze medewerkers nodig hebben;
- Ten tweede dat de werkgever een beroep mag doen op de gemeente om tenminste ten dele medeverantwoordelijkheid te nemen voor de financiële risico's van de werkgever. Dat kan door cofinanciering in de vorm van bijvoorbeeld loonkostensubsidie en/of afspraken ten aanzien van ziektekosten;³²

³¹ Bron: Visie op Werkgeversdienstverlening, Lelystad 2013

³² Memorie van Toelichting concept wetttekst Participatiewet.

"Naast dit specifieke instrument loonkostensubsidie kan de gemeente middelen uit het gebundeld re-integratiebudget inzetten voor bijvoorbeeld de begeleiding van deze mensen. De gemeente kan echter niet als een werkgever voor iemand met een arbeidsbeperking deze specifieke loonkostensubsidie ontvangt, deze werkgever nog een andere subsidie in de loonkosten verlenen. Stapeling van subsidies ter tegemoetkoming in dezelfde kosten is inefficiënt en leidt tot verwarring."

- Ten derde dat de werkgever recht heeft op helderheid en transparantie in de regelgeving. Nog te vaak is het zo dat de mogelijkheden die door de overheid worden bedacht om de drempel voor de werkgever te verlagen, qua regelgeving en voorwaarden zo (administratief) belastend of ingewikkeld zijn, dat de werkgever de lust al aan de poort vergaat;
- Ten vierde dat de werkgever de bereidheid toont tot het in dienst nemen van medewerkers met een beperking.
- Ten slotte dat de werkgever er bewust voor kiest om naast klant c.q. aanbieder van arbeidsplaatsen ook actief partner te willen zijn van de gemeente in het aanpakken van de regionale arbeidsmarktproblematiek.

Maar de allerbelangrijkste vraag blijft toch wat je met elkaar mag verwachten: de inclusieve arbeidsmarkt, die zich kenmerkt door diversiteit in arbeidsaanbod, variërend van medewerkers met pakweg 50% arbeidscapaciteit tot 100% arbeidscapaciteit. Die inclusieve arbeidsmarkt kan alleen in een kongsi tot stand worden gebracht van partners die allemaal hetzelfde doel voor ogen hebben!

Er is derhalve geen neutrale zone tussen twee werelden van waaruit overheid en werkgevers elkaar treffen en koehandel bedrijven op medewerkers met een 'vlekje'. Beide partijen moeten diep reiken in elkaars domeinen.

De overheid brengt arbeid op de arbeidsmarkt maar trekt zich niet terug. Zij blijft daar actief, op die zelfde arbeidsmarkt, door het leveren van zorg en begeleiding. De werkgever wacht niet af tot er aanbod komt, maar brengt zijn vraag tot op het niveau van de gemeentelijke bestanden en zoekt ook zelf actief mee. Daartussenin bewegen de accountmanagers van het werkbedrijf als gidsen en verkeersleiders. Zij makelen en schakelen tussen stromen van vraag en aanbod.

Kaderstellende uitspraak 6

Werkgevers zijn een onmisbare schakel als het gaat om arbeidsmarktvragestukken, derhalve vindt een verschuiving plaats van de vraag van de bijstandsgerechtigde naar de vraag van de werkgever, en dat vraagt om het opbouwen van een duurzame vertrouwensrelatie met de werkgever.

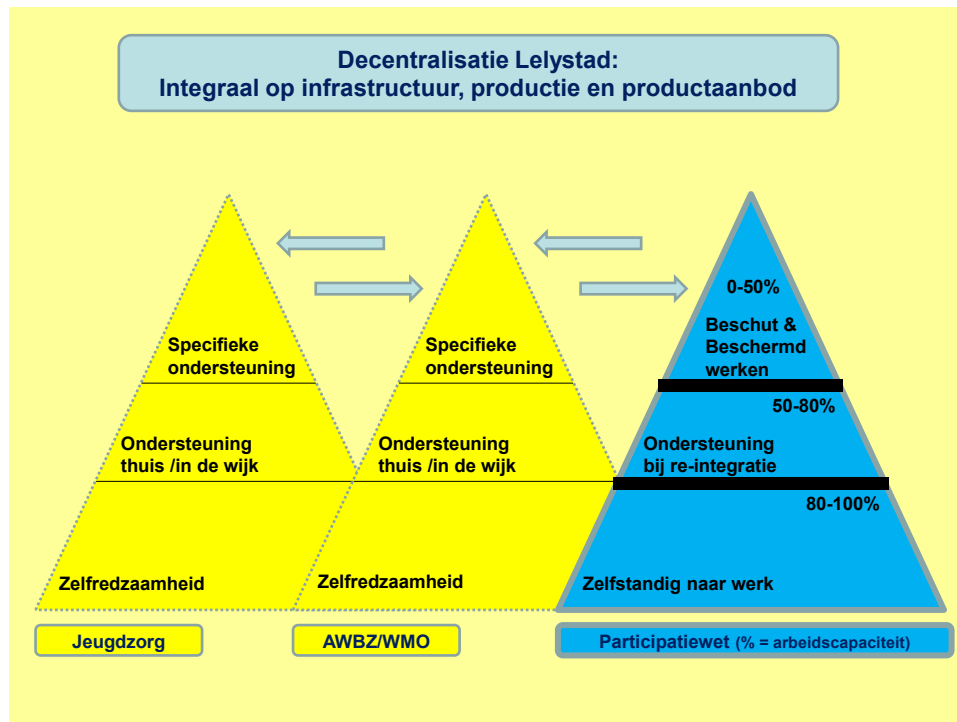
Kaderstellende uitspraak 7

Een duurzame vertrouwensrelatie met werkgevers kan niet zonder een integrale, professionele dienstverlening van gemeente en/of Werkbedrijf, waarbij we de regionale arbeidsmarkt nog meer als speelveld benutten.

4.4 De infrastructuur: De tripartiete decentralisatiepiramide

Verbinding op methodiek en inrichting. Integraal en vooral ook slimmer en dus beter voor de (kwetsbare) burger en toch goedkoper voor de overheid. Langs en achter alle prachtige ideële argumentatie die de nieuwe inrichting naar de kwadranten van de decentralisatie moet verklaren en verkopen, ligt de kern toch bij deze twee elementen: de ondersteuning van de burger moet slimmer en tegelijkertijd goedkoper. En dat kan wanneer de 'uitlijning' tussen de drie domeinen die onder verantwoordelijkheid vallen van de gemeente, plaatsvindt op twee fronten. Enerzijds methodisch, dat wil zeggen de benadering van de burger in diens (ondersteunings-)vraag is qua aanpak steeds gelijk. Anderzijds uitvoerend, dat wil zeggen gebruikmaken van de wederzijdse kennis, middelen en productieomgevingen. Een methodische uitlijning garandeert integraliteit in aanbod (één gezin, één plan, één regisseur). Uitlijning in de uitvoering garandeert kostenbesparingen.

Zowel de Participatiewet als de Wmo richten zich op het vergroten van de zelfredzaamheid van de burger: de WMO richt zich vooral op ondersteuning (zorg) en welzijn, de Participatiewet is vooral gericht op arbeidsparticipatie. Het is van belang de toegang tot de WMO en de toegang tot de Participatiewet goed op elkaar af te stemmen zodat er sprake is van een integrale benadering. Daarom zal het beleid ten aanzien van arbeidsmatige dagbesteding in afstemming met het beleid ten aanzien van beschut werken ontwikkeld worden.³³ Hoewel onder de Participatiewet beide voorzieningen als nadrukkelijk anders worden gezien, is er geen inhoudelijke belemmering om in de uitvoering tot een efficiëncyslag te komen.³⁴



De drie domeinen – hoe inhoudelijk onderscheidend ook – vinden elkaar in de uitvoering binnen een en dezelfde infrastructuur, waar de burger steeds te maken krijgt met dezelfde denklijn. In eerste instantie (basis) zal bij een hulpvraag gekeken worden naar de eigen verantwoordelijkheid van de burger en diens directe omgeving. Mocht dat onvoldoende soelaas bieden dan is er ondersteuning mogelijk die zoveel als mogelijk op buurt-/wijkniveau wordt aangeboden. Pas als specialistische hulp benodigd is komt de specifieke ondersteuning aan bod. Naar analogie van deze benadering is ook de ondersteuning van de WWB klant opgezet. In de basis zit de doelgroep 80-100% die zelfstandig naar reguliere arbeid moet uitstromen. In de middencategorie bevindt zich de doelgroep 50-80% die kan rekenen op actieve ondersteuning vanuit de gemeente (het werkbedrijf) bij de re-integratie. En tenslotte de hoogste categorie voor specifieke ondersteuning waarin zich onder meer het aanbod bevindt voor beschut werken voor de doelgroep 0-50%.

Verbinding in de uitvoering. Het huidige aanbod van participatie- en begeleidingsvoorzieningen is tot stand gekomen in een tijd dat de gemeente Lelystad kon rekenen op aanzienlijke budgetten van

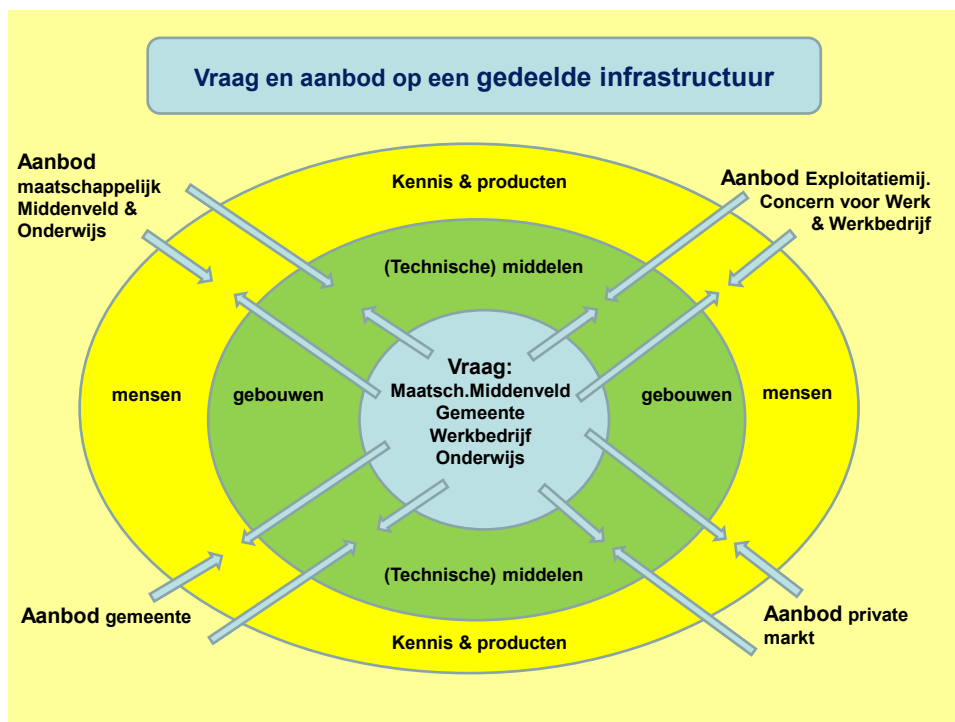
³³ Zie ook Kadernota AWBZ

³⁴ Memorie van Toelichting concept wettekst Participatiewet. “Gemeenten krijgen de ruimte om de voorziening beschut werk vorm en inhoud te geven. Beschut werk kenmerkt zich door een hoge mate van (structurele) ondersteuning en aanpassing van het werk. Of iemand in aanmerking komt voor beschut werk hoeft niets te zeggen over de mate van productiviteit van deze persoon. De voorziening is juist bedoeld voor mensen die met deze (structurele) ondersteuning wel in staat zijn om loonvormende arbeid te verrichten. De regering vindt de constructie van een dienstbetrekking hiervoor passend. Dit onderscheidt de voorziening beschut werk van dagbesteding in de AWBZ..”

In haar reactie op het wetsvoorstel heeft de Raad van State aangegeven dit onderscheid niet te zien.

het rijk omdat onderkend werd dat Lelystad onder meer als gevolg van de samenstelling van de bevolkingspopulatie een groot stedelijke problematiek kent. Ook langs de financieringslijn van de AWBZ zijn er, buiten de gemeentelijke aansturing, veel instituties actief voor de bevolking van Lelystad. Bijvoorbeeld in de AWBZ participatie- en begeleidingsvoorzieningen is een breed spectrum aan zorgleveranciers actief in de stad die veelal aan specifieke doelgroepen hun diensten leveren.

Hierdoor is er sprake van een breed aanbod. Daarbij is het aannemelijk dat er sprake is van overlap. Bijvoorbeeld tussen WSW beschut binnen en het aanbod van locaties voor dagbesteding zoals de zorgboerderijen. De overlap is mede een gevolg van het feit dat deze voorzieningen vanuit het doelgroep perspectief ingericht en gefinancierd werden. Een overschot aan producten en/of productiecapaciteit leidt tot onnodige of onnodig hoge kosten. Er ligt een reële mogelijkheid tot besparing door het opschalen in het gebruiken/inzetten van de middelen.



In de stad bestaat naast de sociale infrastructuur (producten en diensten) ook een fysieke infrastructuur (gebouwen en middelen). Deze ligt verspreid over de gehele stad, in de vorm van buurthuizen, inloopvoorzieningen van de maatschappelijk middenveld organisaties, MFA's, de voorzieningen van Concern voor Werk, enzovoorts. Opschalen in de fysieke infrastructuur betekent dat er meer mensen gebruik gaan maken van minder vierkante meters. Dat geldt dus zowel voor de organisaties in het veld – in het delen van gebouwen - als voor de klant in de zin van een hogere bezettingsgraad van de gebouwen.

Een concreet voorbeeld bieden de productiehallen van Concern voor Werk, die zich uitstekend lenen voor arbeidmatige dagbesteding. In 2013 is een pilot gestart waarbij een aantal cliënten van 's Heeren Loo, in het kader van de decentralisatie AWBZ, arbeidmatige dagbesteding krijgt aangeboden bij Concern voor Werk. Op eenzelfde wijze zou ook de eventueel nog niet benutte capaciteit van de MFA's ingezet kunnen worden. De gemeente, de exploitatiemaatschappij van Concern voor Werk en overige organisaties waaronder natuurlijk ook de zorgorganisaties in het veld zelf, leveren tezamen alle onderdelen van de beschikbare fysieke infrastructuur. De gemeente zal in haar rol als regisseur kunnen sturen op een zo efficiënt mogelijk gebruik van de middelen, om de prijs per product zo laag als mogelijk te houden.

4.5 De instroom:

De doelgroepen van de Participatiewet komen letterlijk langs alle kanten naar de gemeente toe om vervolgens het nieuw samengestelde WWB bestand te vormen.

UWV. De uitstroom van de WW is, zeker met de problemen op de arbeidsmarkt, voor een deel ook weer instroom in de WWB. Met het zeer recentelijk voornemen van het kabinet om de duur van de WW opnieuw terug te brengen (van 36 naar 24 maanden maximaal), wordt deze doorstroming van WW naar WWB op de korte en middellange termijn alleen maar vergroot.

Wajong. Zoals eerder aangegeven wordt het bestand van de Wajongers herkeurd in de periode van 2015-2017. Iedereen die niet volledig arbeidsongeschikt wordt verklaard gaat uit de regeling. Het grootste deel van deze groep zal instromen in de WWB. Vooral in 2017 en 2018 zal dat grote effecten hebben op de bestandsomvang en de hoeveelheid werk (verwerking instroom) voor de gemeenten.

WSW. Al diegenen die tot voor kort in aanmerking zouden zijn gekomen voor een plaats binnen de WSW worden door de instroomstop omgeleid naar de WWB. In tegenstelling tot de Wajong zal hier geen sprake zijn van plotse grote aantallen. Desalniettemin stijgt opnieuw het volume van de WWB bestanden.

Jeugd. Het onderwijs kent uitval, de zogenaamde vroegtijdig schoolverlaters. Natuurlijk is het eerst en vooral de intentie deze groep jongeren zo snel als mogelijk terug te geleiden naar het onderwijs. Echter, dat is niet altijd mogelijk. Er zal geïnvesteerd worden in het verbeteren van de aansluiting tussen onderwijs(uitval) en de re-integratie c.q. doorgeleiding naar arbeid.

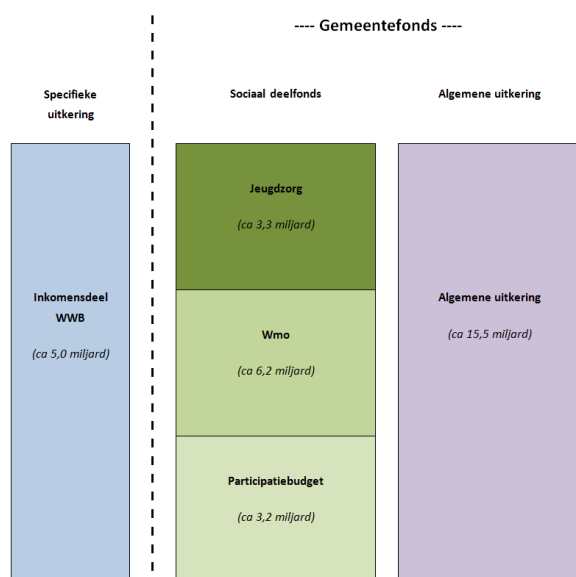
Zelfmelders. Tenslotte is er de groep klanten die zich aan de Poort meldt met een uitkeringsvraag en die wordt getoetst op snelle doorstroming naar werk en/of het recht op een uitkering.

5 Financieringsmodel Participatie in 2014 en vanaf 2015

5.1 Onderdeel integraal fonds sociaal domein

Het rijk is voornemens de gelden van de drie decentralisaties over de gemeenten te verdelen via een sociaal deelfonds, als een apart onderdeel binnen het gemeentefonds. Het sociaal deelfonds wordt als één geheel gepresenteerd maar daarbinnen is zichtbaar welk budget de gemeente krijgt voor zorg, jeugd of werk. Het sociaal deelfonds geeft de gemeente de mogelijkheid de budgetten breed in te zetten en op een breed terrein integraal beleid te voeren.

Onderstaand schema geeft een goed beeld van de volumes geldstromen in relatie tot de algemene uitkering uit het gemeentefonds die bij deze taken horen. Daarbij moet worden aangetekend dat de wetgevingstrajecten AWBZ/Wmo en Participatiewet nog niet doorlopen zijn.³⁵



De VNG (VNG-expertisecentrum gemeentefinanciën commissie) geeft aan dat het de voorkeur heeft om het sociaal deelfonds weliswaar als één geheel te presenteren, maar in de technische uitwerking niet uit één grote - en ondoorzichtige - pot met geld te laten bestaan. Het fonds wordt daarom opgebouwd middels drie van elkaar te onderscheiden geldstromen. Het is zichtbaar welk budget de gemeente voor welke taak ondersteuning (zorg), jeugd of werk) heeft gekregen. Hiertussen kan worden geschoven. Als geheel (als tijdelijke constructie) is er een lichte vorm van financiële monitoring mogelijk, maar geen gedetailleerde verantwoording.

In de brief d.d. 9.10.2013 aan de Tweede Kamer beschrijft de minister van BZK de vormgeving van dit sociale deelfonds. Het Rijk stelt gedurende de eerste drie jaar een aantal bestedingsvoorwaarden aan het deelfonds Sociaal Domein. Uit deze bestedingsvoorwaarden valt niet op te maken dat de bovengenoemde voorkeur van de VNG wordt gehonoreerd. Lokaal wordt voorgesteld deze transparantie in het lokale deelfonds Sociaal Domein wel aan te brengen.

Daarnaast heeft de gemeente de financiële risico's en onzekerheden ten aanzien van de decentralisatiedossiers als volgt geneutraliseerd:

- Het Sociaal Deelfonds vormt de financiële basis voor de drie dossiers. Lelystad kiest in principe voor de mogelijkheid om de budgetten ontschot in te zetten maar vindt het voor de korte termijn, gezien de omvang en de complexiteit van de dossiers, wenselijk zicht te houden op de budgetten (Ondersteuning (Zorg), Jeugd, Werk) die voor de afzonderlijke dossiers

³⁵ Memo VNG-Expertisecentrum gemeentefinanciën d.d. 29-08-2013; het budget WMO is nog **inclusief** persoonlijke verzorging.

beschikbaar zijn. Dat betekent dat het sociaal deelfonds als één geheel gepresenteerd wordt maar dat in de periode 2015 t/m 2018 de middenstromen afgebakend in de begroting en in de P&C verantwoordingsdocumenten opgenomen worden;

- b. Voor de dossiers AWBZ/WMO en Jeugdzorg wordt een bestemmingsreserve voorgesteld in verband met de 'open eind' financiering op bepaalde producten en het risico van daaruit voortvloeiende overschrijdingen;
- c. Voor de uitvoering van de Participatiewet is een post Materieel Evenwicht Uitkeringen Sociale Zekerheid opgenomen in de begroting;
- d. In de programmabegroting is voor de periode 2014-2017 een incidenteel transitiefonds sociaal domein opgenomen van € 4,5 miljoen ten behoeve van de (versnelde) transitie op de dossiers Jeugdzorg, AWBZ/WMO, Participatiewet en Passend Onderwijs.

Memorie van Toelichting concept wettekst Participatiewet.

"Gemeenten voeren de Participatiewet decentraal uit. Zij krijgen de beleidsmatige en financiële verantwoordelijkheid. Voor de financiering van de Participatiewet blijft de financieringssysteem van de WWNV gehandhaafd. Deze is beschreven in de memorie van toelichting van de Invoeringswet WWNV36.

Financiering in het brede sociaal domein

De vorming van het sociaal deelfonds is beoogd per 1 januari 2015. Dit betekent dat het Participatiebudget vanaf dat moment niet meer via een specifieke uitkering wordt verstrekt aan gemeenten, maar volgens de systematiek van het deelfonds.

Het kabinet kiest ervoor om de middelen voor inkomensvoorzieningen niet toe te voegen aan het deelfonds, aangezien dit op dit moment geen toegevoegde waarde heeft. Bijstandsverstrekking verschilt dermate van de op participatie gerichte taken in de Wmo. Jeugdwet en de Participatiewet, dat samenvoeging geen mogelijkheden biedt tot doelmatigheidswinst.

Macrobudget inkomensdeel Participatiewet

De doelgroep van de Participatiewet is breder dan de doelgroep van de WWB. Daarom bekijkt de regering voor de langere termijn of de rekenregels om het (landelijke) macrobudget vast te stellen, aangepast kunnen worden aan deze bredere doelgroep.

Verdeling inkomensdeel Participatiewet

De verdeling van de Participatiewet-doelgroep over de gemeenten wijkt af van die van de oude WWB-doelgroep. Dit betekent dat de huidige verdeling van het Inkomensdeel WWB over de gemeenten moet worden aangepast aan de nieuwe verdeling.

Het kabinet streeft er naar vanaf de invoering van de Participatiewet in 2015 een nieuwe, integrale verdeelsystematiek met prikkelwerking voor het inkomensdeel toe te passen. In 2013 en 2014 werkt het ministerie van SZW aan verbetering van het huidige verdeelmodel en worden drie alternatieve verdeelmodellen uitgewerkt. In dit kader zullen ook de huidige vangnetten (de Incidentele Aanvullende Uitkering en de Meerjarige Aanvullende Uitkering) opnieuw worden bezien. Bij de uitwerking van een alternatieve verdeelmogelijkheid betreft SZW de VNG. In 2014 zal een keuze gemaakt worden voor één van de verdeelmodellen, die vervolgens in regelgeving wordt uitgewerkt.

Verdelingssystematiek gebundeld re-integratiebudget

Aan het re-integratiebudget voegt de regering middelen toe in verband met het afsluiten van de Wajong voor mensen met arbeidsvermogen, de begeleiding van mensen die niet meer de Wsw kunnen instromen en voor het zittend bestand Wsw. Deze middelen worden gebundeld aan de gemeenten beschikbaar gesteld en worden onderdeel van het hiervoor genoemde sociaal deelfonds.

Voor het vaststellen van een verdeelsystematiek die recht doet aan de nieuwe verantwoordelijkheden van gemeenten, is tijd nodig. Zeker gezien de gewenste betrokkenheid van gemeenten en de VNG. Voor de structurele verdeling van de re-integratiemiddelen vanaf 2015 start de regering daarom zo snel mogelijk een onderzoek. Voor de te ontwikkelen verdeelsystematiek geldt dat gemeenten een proportioneel deel van het gebundeld re-integratiebudget dienen te krijgen voor de financiering van het zittend bestand Wsw.

De motie Heerma verzoekt de regering om bij de uitwerking van de Participatiewet rekening te houden met de verschillen tussen regio's. Bij de ontwikkeling van de verdeelsystematiek voor het re-integratiebudget Participatiewet, zal de regering uitvoering geven aan deze motie."

5.2 Financiële paragraaf: de winst waarschuwing³⁶

In het coalitieakkoord 2010-2014 heeft het college aangegeven dat het uitgangspunt van participatie ligt in het verhogen van de zelfredzaamheid van de burger, met als eerste doel uitstroom naar betaald werk. Dit uitgangspunt biedt samen met de afbakening van de doelgroep naar de klanten met een arbeidscapaciteit van 50-80% concrete kaders ten aanzien van de inzetbaarheid van het participatiebudget.

Naast het door het Rijk toegekende Participatiebudget beschikt de gemeente ook nog over andere middelen die toegevoegd kunnen worden aan het budget bedoeld voor participatie. Vanaf 2011 geeft dat het volgende overzicht:

	2011	2012	2013	2014
Participatiebudget	€ 6.281.819	€ 3.737.817	€ 4.520.000	€ 4.289.400
ESF-subsidie (oude regeling)³⁷	€ 672.852	€ 295.000	€ 200.000	€ 200.000
ESF-subsidie (nieuwe regeling)				€ 400.000
Meeneemregeling uit 2012			€ 230.000	
Meeneemregeling (Inburgering)			€ 282.000	pm
Extra Investering vanuit de raad			€ 500.000	€ 1.000.000
Regionale middelen Jongeren				€ 200.000
Totaal beschikbaar	€ 10.308.705	€ 6.505.817	€ 5.707.000	€ 6.089.400
Uitgaven 2014 totaal gemeente en werkbedrijf				€ 5.955.000
Overschot / nog niet bestemd				€ 134.400 (*)

(*) Uit de liquidatie van Perspectief BV zal naar alle waarschijnlijkheid een bedrag resteren van € 95.000, dat aan het overschot wordt toegevoegd. Dit bedrag zal worden besteed conform de doelstellingen van Perspectief BV. Het totaal overschot bedraagt derhalve € 229.400.

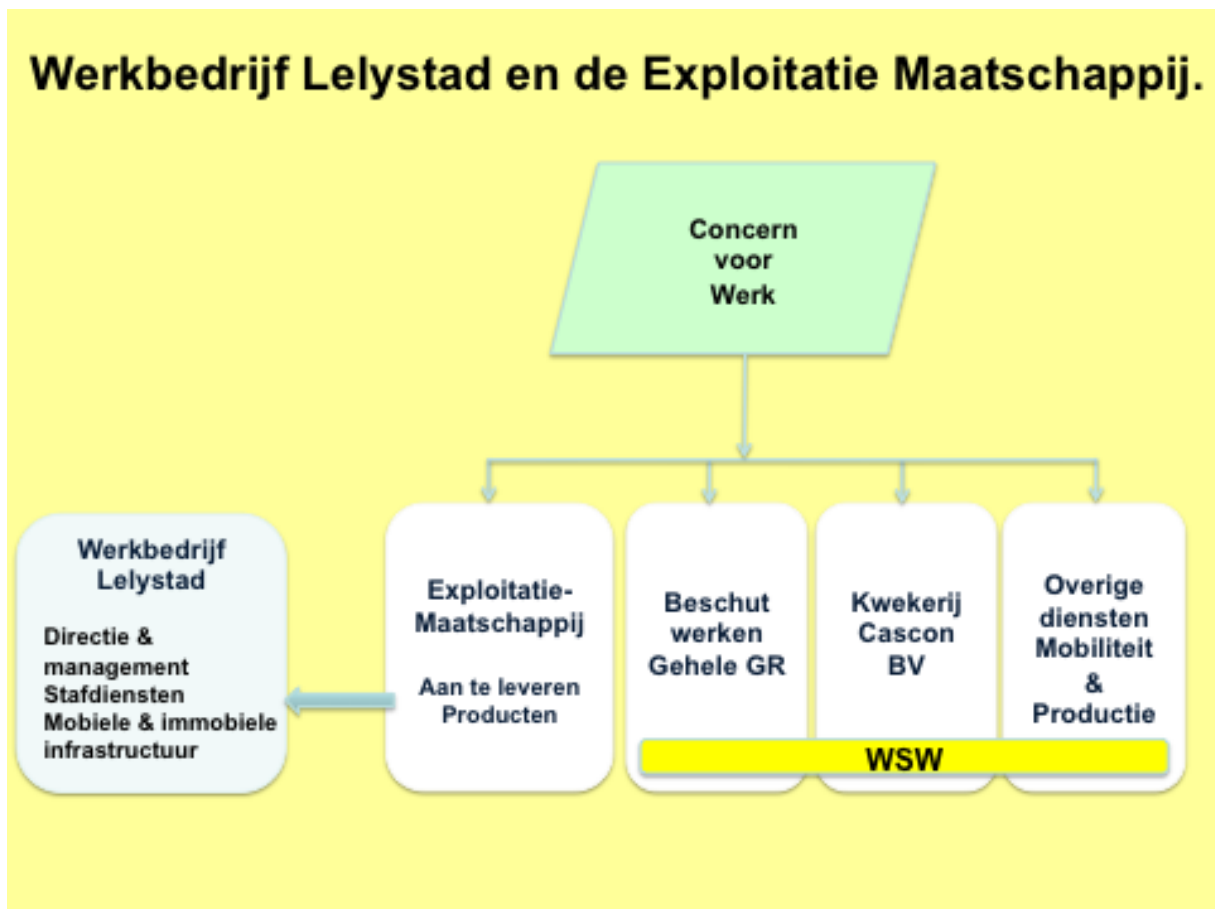
Het Participatiebudget 2014 (€ 4.289.400) staat ten opzichte van 2010 (€ 7.582.481) op ruwweg 56%. Het klantenbestand staat tegen het jaareinde 2013 (2.200) ten opzichte van 2010 (1.600) op ongeveer 137,5%. De bezuinigingslijn die de afgelopen jaren is ingezet en de effecten van de recessie drijven (noodzakelijk) aanbod van en de (groeiende) vraag naar ondersteuning bij re-integratie steeds verder en nadrukkelijker uiteen. Voor een bescheiden deel is dat te ondervangen door een slimmere samenstelling van het pakket aan ondersteunende producten (bijvoorbeeld minder verloning en meer werkervaringsbanen) en door het anders organiseren van de uitvoering. Dit laatste heeft de gemeente gerealiseerd in de vorm van het werkbedrijf. Desondanks slaan de forse bezuinigingen een groot gat in het beschikbaar re-integratie budget met alle gevolgen van dien voor de slagkracht waarmee de gemeente het groeiend klantenbestand kan aanpakken.

³⁶ Bron: Nota Participatiebudget 2014.

³⁷ 2013 is het laatste jaar van de voorafgaande ESF tranche (2006 – 2013). Met ingang van 1 januari 2014 start de volgende tranche die loopt tot in 2020. Aangezien landelijk de middelen van de vorige tranche niet volledig zijn benut, is besloten om nog een laatste aanvraagronde uit te schrijven. De verwachting is dat Lelystad uit deze 'oude' middelen nog € 200.000 aan subsidie kan verwerven.

De aanvragen voor de nieuwe tranche zullen onder een ander regime plaatsvinden dan tot op het heden het geval was. Vanaf januari 2014 is ook in deze zin een regionale rol weggelegd voor centrumgemeenten. Voor het nieuwe fonds is de inschatting dat Lelystad over 2014 een totaal van € 400.000 aan subsidie zal kunnen verwerven.

Naast de rechtstreekse bezuinigingen is er nog een aantal aspecten direct van invloed op het Participatiebudget. Buiten de WSW in afbouw worden de gemeenten in staat gesteld om in totaal 30.000 beschutte werkplekken als een voorziening in te richten, de kosten hiervoor worden onderdeel van het Participatiebudget. Dat geldt tevens voor de financiële tekorten die ontstaan binnen de WSW organisatie. Tot 2019 wordt jaarlijks de rijksbijdrage per WSW medewerker gekort, oplopend tot een totaal van € 5000,- per jaar. Dit tekort zal gedekt moeten worden door een extra gemeentelijke bijdrage, of anderszins. Opgemerkt wordt dat de begroting van Concern voor Werk voor 2014 en 2015 sluitend is. Desalniettemin zal de krimp van de WSW organisatie op termijn leiden tot kosten, met name door het dalend aantal medewerkers ten opzichte van de bestaande infrastructuur (gebouwen, overhead, enzovoorts). Deze problematiek zal (deels) worden ondervangen door het werkbedrijf dat via de exploitatiemaatschappij mensen en middelen inkoop of huurt van Concern voor Werk.



Bron: nota Werk in Uitvoering, maart 2012

Uitgaande van de huidige verdeelsystematiek en voorziene bijdrage van het Rijk realiseert gemeente Lelystad vanaf 2014 een voordeel van 3.2 miljoen Euro op het inkomensdeel WWB en is daarmee – evenals in 2013 - voordeelgemeente. Om schommelingen (neerwaartse bijstellingen) van rijkswege op te kunnen vangen is een budget materieel evenwicht uitkeringen WWB van 1.6 miljoen Euro tot en met 2016 in de begroting opgenomen.

Voor wat betreft het inkomensdeel zijn de gemeenten in afwachting van de nieuwe verdeelsystematiek die per 1 januari 2015 van kracht zal zijn. Hoe dat er uit zal zien is nog niet duidelijk.

Voor de instromende Wajong klanten wordt vanaf 1 januari een aanvullend bedrag van €1500,- per klant beschikbaar gesteld voor begeleidingskosten.

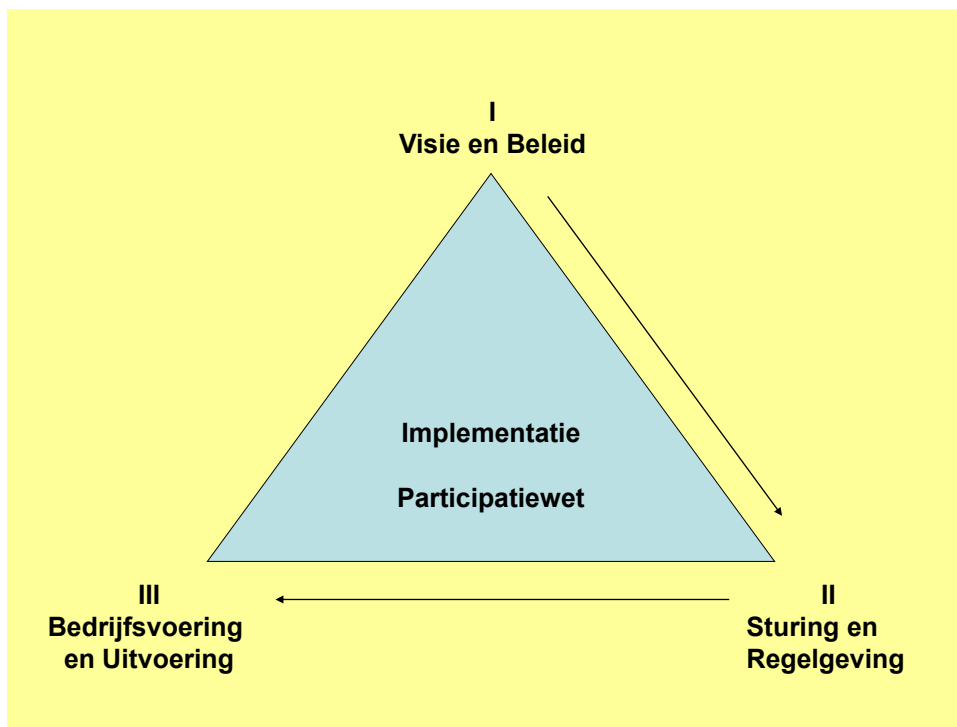
Voor de Bijzondere Bijstand tenslotte zijn er ten opzichte van de begroting 2014-2015 geen wijzigingen te verwachten.

6 Implementatie

6.1 Proces en tijdpad tot invoering 1-1-2015

De Participatiewet zal op 1 januari 2015 van kracht worden. De grote stappen onderweg daar naar toe zijn de vaststelling van de kadernota Participatiewet, de uitwerking van de nota in een Uitvoeringsplan, de uitwerking van de wijzigingen WWB in een Uitvoeringsplan, het vaststellen van de Uitvoeringsplannen, het inrichten van een projectorganisatie voor de uitvoering ervan en, tot slot, een startschot.

De voorliggende nota geeft zowel visie als beleid weer. Het wachten is nu op de definitieve vaststelling van de wet door de Kamers zodat sturing en regelgeving ook helder zijn en de uitwerking kan plaatsvinden. Duidelijk is dat het kort dag wordt om alles geregeld te krijgen. Met de verkiezingen van maart 2014 zal de tijdsdruk enkel nog verder oplopen.



De implementatie van de Participatiewet wordt op basis van de in hoofdstuk 3 opgenomen kaderstellende uitspraken ter hand genomen en in het najaar van 2014 middels een uitvoeringsplan ter besluitvorming aan college en raad voorgelegd.

6.2 Uitvoeringsplan

Het Uitvoeringsplan zal zich richten op meerdere hoofdthema's. Primair zal het gaan om de vertaling van de nieuwe regelgeving naar de uitvoeringsprocessen en het daaraan ten grondslag liggend beleid. Daarnaast wordt de interne organisatorische inbedding van de nieuwe gemeentelijke taken in het licht van de decentralisaties meegenomen, met andere woorden de bedrijfsvoering. Bij dit laatste zal vooral ook gekeken moeten worden naar de samenhang met de andere dossiers. Afhankelijk van de implementatiedatum van de wijzigingen op de WWB – de huidige planning is 1 juli 2014 maar de VNG pleit voor een gelijktijdige invoering met de Participatiewet – zal een separaat Uitvoeringsplan Wijzigingen WWB worden opgesteld of zal dit meegenomen worden in het Uitvoeringsplan Participatiewet.

In het Uitvoeringsplan Participatiewet zal ook bijzondere aandacht zijn voor de overkomst van de Wajong doelgroep. Voor deze groep zal veel geregeld moeten worden. Belangrijke voorbeelden zijn:

- a. Hoe om te gaan met de (verstrekking van) de uitkering tijdens de overgangsregeling?
- b. Op welke wijze zullen de eerste weggingen plaatsvinden met betrekking tot arbeid en/of participatievoorzieningen voor deze doelgroep?
- c. Indien gekozen wordt voor werk, op welke wijze wordt dat dan geregeld (jobcoaching / werkplekaanpassingen)?

Ten aanzien van de nieuwe instroom als gevolg van de ombuiging WSW is de vraag hoe de WSW klanten worden opgevangen en op welke wijze de gemeente haar beschutte werkplekken als een voorziening wenst in te richten?

6.3 Cliëntparticipatie

Net als voor de uitvoering van de WWB zal de gemeente er op toezien dat er ook voor de uitvoering van de Participatiewet sprake zal zijn van een platform voor cliëntparticipatie.

Dit platform wordt actief betrokken bij de implementatie en de uitvoering van de wet, zodanig dat ook sprake is van draagvlak.

Het Participatieplatform zal gesprekspartner zijn bij het ontwikkelen van beleid. Daarnaast adviseert zij (niet bindend) gevraagd en ongevraagd en draagt onderwerpen aan voor de overlegagenda.

Het staat gemeenten vrij om de bevoegdheden van de verschillende lokale cliëntenraden voor bijvoorbeeld de Participatiewet, de Wet maatschappelijke ondersteuning en de WSW te beleggen bij een gezamenlijke cliëntenraad. Daar wordt door de gemeente Lelystad vooralsnog niet voor gekozen. Vanuit de inhoudelijke aard van de Participatiewet ligt het voor de hand om de Cliëntenraad te laten bestaan uit (vertegenwoordigers van) organisaties c.q. instanties, terwijl voor de samenstelling van de WMO cliëntenraad juist gekozen is voor een invulling op basis van individuele deelname.

Voorgesteld wordt om de bestaande overlegstructuur tijdens de transitieperiode in stand te houden en in het najaar van 2015 te bezien of de platforms samengevoegd moeten worden.