

Uitvoeringsplan Participatiewet 2015

LELYSTAD

Inhoudsopgave

I	Inleiding	2
II	De participatiewet: een nieuw wettelijk kader	4
	II.1 WWB	
	II.2 WSW	
	II.3 Nieuwe Doelgroepen	
III	Regionale taken en ontwikkelingen	7
	III.1 Sociaal Akkoord april 2013, Garantiebannen & Landelijke Werkkamer	
	III.2 Arbeidsmarkt regio Flevoland & Werkbedrijf Arbeidsmarktregio Flevoland	
	III.3 Opgave regionale samenwerking korte en lange termijn	
IV	Garantiebanen en Beschut Werken: een verbreding van het arbeidsperspectief	10
	IV.1 Het recht op arbeid, ook voor de kwetsbare burger	
	IV.2 Garantiebanen	
	IV.3 Beschut Werken	
V	Wijzigingen op het inkomensondersteunend beleid	12
	V.1 Inleiding	
	V.2 De regelingen	
	V.2.1 Kindregelingen (afschaffen AOK)	
	V.2.2 Kostendelersnorm	
	V.2.3 Loonkostensubsidie	
	V.2.4 Maatregel bij ernstige gedragingen	
	V.2.5 Tegenprestatie naar Vermogen	
	V.2.6 Afbouw en wijziging IOAW / IOAZ	
	V.2.7 Uniformering verplichtingen	
	V.2.8 Studiekostentoeslag	
	V.2.9 Verlenging periode van verrekening	
	V.2.10 Verzwegen gezinslid (art. 59 lid 3)	
	V.2.11 Inkomensvrijlating bij medische urenbeperking	
	V.2.12 Wijzigingen bijzondere bijstand (BB)	
	V.2.13 Aanvullende zorgverzekering (BB)	
	V.2.14 4 weken zoektijd	
	V.3 De verordeningen op de Participatiewet	
VI	Verbindingen met AWBZ/WMO, Jeugd en Passend Onderwijs	17
	VI.1 AWBZ/WMO	
	VI.2 Jeugd	
	VI.3 Passend Onderwijs	
VII	Sturing en financiering	20
	VII.1 Sturing en monitoring	
	VII.2 Financiering Participatiewet	
	▪ Algemeen (Sociaal deelfonds)	
	▪ (Rijksuitkering) I-deel	
	▪ (Rijksuitkering) Participatiebudget	
	VII.3 Overzicht uitgaven 2015	
	▪ Werkbedrijf Lelystad BV	
	▪ Nieuwe doelgroepen	
	▪ WSW	
BIJLAGEN:	1. Inbesteding van Beschut Werken en Arbeidsmatige Dagbesteding.	24
	2. Reactie Participatieplatform	25

I Inleiding

De kadernota 'Een Toegangspoort tot de Arbeidsmarkt' (maart 2014) vormt samen met de nota 'Werk in Uitvoering' (mei 2012) het lokaal beleidsfundament voor de veranderingen die nu middels de Participatiewet worden geïntroduceerd. In de kadernota werd aangegeven dat op basis van de daarin opgenomen beleidskaders een uitwerking zou plaatsvinden ten behoeve van de uitvoering. De voorliggende nota is hiervan de resultante.

Deze uitwerkingsnota vormt daarmee een voorlopig eindstation in de ontwikkeling naar een integrale beleidsuitvoering die in pas blijft met en op een aantal aspecten zelfs met regelmaat voorliep op de ontwikkeling van de landelijke wet- en regelgeving. Na vaststelling van de kadernota hebben zich in de mêlee van de Haagse politiek weer enkele, vooral inhoudelijke wijzigingen voorgedaan, deze zijn verwerkt in de voorstellen en uitwerkingen van deze nota. Om een en ander te kunnen plaatsen binnen de aan de hand van de kadernota uitgezette kaders, worden deze hieronder nog eens op een rij gezet.

“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 %.¹

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

¹ De arbeidscapaciteit van een klant wordt bepaald aan de hand van een methodiek die is opgenomen in het software pakket Matchcare.

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).

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.

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 arbeidsmarkt vraagstukken, 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.”²

De Participatiewet kent een tweetal hoofdthema's. Eerstens gaat het erom de scope van het aantal werkende Nederlanders te verbreden in die zin dat ook de kwetsbare burgers, zij met een arbeidsbeperking, meer deel uit gaan maken van het arbeidsproces. Daarnaast kennen we de inkomensondersteunende regelingen, bedoeld voor diezelfde kwetsbare burger. Ten aanzien van deze regelingen kent de nieuwe wetgeving een aantal wijzigingen. Bij de opbouw van deze nota is uitgegaan van deze twee hoofdthema's.

In hoofdstuk 2 van deze nota wordt in het kort geschetst wat de aard en inhoud van de Participatiewet behelzen, dit als inhoudelijk en beleidsmatig referentiekader voor de voorstellen en uitwerkingen verderop in de nota.

In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de belangrijke (nieuwe) verantwoordelijkheden van de gemeente in het kader van de regionale samenwerking en arbeidsmarktontwikkeling, zoals aangezet in het Sociaal Akkoord van april 2013.

In hoofdstuk 4 wordt toegelicht op welke wijze het rijk de arbeidsbeperkte burgers ook en/of meer kansen wil bieden op de arbeidsmarkt, vervolgens vertaald naar de lokale arbeidsmarkt.

In hoofdstuk 5 worden alle consequenties en effecten van de nieuwe wetgeving op (de uitvoering van) het lokaal inkomensondersteunend beleid voor het voetlicht gebracht.

Aangezien de participatiewet deel uitmaakt van het grote decentralisatieproces waarbinnen het Rijk op vier dossiers taken en verantwoordelijkheden terug legt in het land wordt in hoofdstuk 6 nog eens ingezoomd op de verbindingen in de uitvoering tussen de verschillende dossiers.³

Tot slot wordt in hoofdstuk 7 ingegaan op de financiële en verantwoordingsaspecten van de nieuwe wet.

² Een Toegangspoor tot de Arbeidsmarkt. Looymans-Nilsen, Maart 2013.

³ Voor AWBZ/WMO, Jeugdzorg en Participatiewet worden de gemeenten eerstverantwoordelijk. Voor Passend Onderwijs het onderwijsveld zelf.

II De Participatiewet: een nieuw wettelijk kader

De Participatiewet is vooral een 'verzamelwet' geworden. Bestaande wetgeving – verdeeld over verscheidene wetten en regelingen - wordt samengebracht of beter gezegd gebundeld tot een centrale wet voor de sociale zekerheid. WWB en WSW vormen het hart van de nieuwe wet, aangevuld met nieuwe doelgroepen als gevolg van de wijzigingen op de wet Wajong en de afbouw van de WSW. De nieuwe wet beoogt een vereenvoudiging van de regelgeving en legt nog meer nadruk op werk door het creëren van mogelijkheden ook voor arbeidsbeperkten en het aanbrengen van extra prikkels in de inkomensondersteunende regelingen.

II.1 WWB

De Wet Werk en Bijstand heeft jaren geleden als opvolger van de N-ABW (Algemene Bijstands Wet) een nieuwe lijn ingezet waarmee er een gewichtsverschuiving plaatsvond van inkomensverstrekking naar werk. De wet heeft betrekking op alle uitkeringsgerechtigden die vanuit de bijstand toegeleid moeten worden naar een plaats op de arbeidsmarkt. Deze klantengroep is echter bijzonder divers waar het gaat om arbeidscapaciteit. In Lelystad heeft de raad daarom besloten om het bestand in vier groepen in te delen, met gerichte beleidskeuzes per groep:

1. Mensen die tijdelijk ondersteuning en begeleiding nodig hebben om te kunnen deelnemen aan de reguliere arbeidsmarkt;
2. Mensen die – door de ernst en aard van hun beperking of handicap - duurzaam (financiële) ondersteuning (via aanvullende loonkostensubsidie) en begeleiding nodig hebben op de werkplek om te kunnen deelnemen aan de reguliere arbeidsmarkt;
3. Mensen die – door de ernst en de aard van hun beperking of handicap – duurzaam intensieve begeleiding nodig hebben op de werkplek en daarmee in aanmerking komen voor een beschutte werkplek, zoals bedoeld onder de nieuwe participatiewet;
4. Mensen die niet kunnen meedraaien op de reguliere arbeidsmarkt, maar wel, met behoud van uitkering, in een aangepaste setting kunnen meedoen in de samenleving.

De genomen besluiten in de nota 'Werk in uitvoering' (2013) en daaropvolgend in de nota 'Eén toegangspoort tot de arbeidsmarkt' (kadernota 2014) hebben tot gevolg dat de teruglopende middelen worden ingezet op de eerste twee doelgroepen (mensen uit deze doelgroepen hebben een arbeidscapaciteit van 50 – 100%). Waarbij geldt dat de groep 80-100% vooral door middel van handhaving (Work fast) wordt aangezet om zelfstandig aan het werk te gaan en de middelen voor ondersteuning prioritair aan de groep 50-80% worden besteed. Voor de derde doelgroep worden nu onder de Participatiewet separaat middelen aangereikt (categorie Nieuwe Doelgroepen). Voor de vierde doelgroep is de aansluiting gezocht met het maatschappelijk middenveld, de WMO infrastructuur.

Medio 2014 is een aantal wijzigingen doorgevoerd op de WWB. Enkele voorbeelden daarvan zijn de invoering van Tegenprestatie naar Vermogen en de aanscherping van de arbeids- en re-integratie verplichtingen. Met deze wijzigingen loopt de overheid vooruit op de invoering van de Participatiewet, in die zin dat de WWB per 1 januari aanstaande volledig deel uit zal maken van de Participatiewet. (Voor een volledige opsomming van de wijzigingen, inclusief een toelichting, zie hoofdstuk V.) Ook niet-uitkeringsgerechtigden (nuggers) behoren volgens de Participatiewet tot de re-integratiedoelgroep van gemeenten.

II.2 WSW

Per 1 januari stopt de instroom van nieuwe medewerkers in de WSW. Vanaf dat moment wordt de WSW een sterfhuisconstructie waarbinnen de huidige medewerkers verzekerd zijn van hun opgebouwde rechten binnen de CAO. De huidige WSWers worden niet herkeurd volgens de nieuwe norm. Ook de (loon-)kosten voor deze groep lopen door terwijl het Rijk de subsidie stapsgewijs per arbeidsplaats verlaagt van € 27.500 naar € 22.500 in 2019.

Momenteel werken er zo'n 300 Lelystedelingen met een Wsw arbeidscontract bij de GR IJsselmeergroep. De opgave voor Concern voor Werk NV blijft het arbeidsvermogen van deze burgers optimaal te exploiteren en hen zo regulier mogelijk te laten arbeiden, al dan niet in een beschermde omgeving. De afbouw van de WSW gaat gepaard met grote financiële risico's voor gemeenten. De gemeente zal 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 Concern voor Werk NV steeds zwaarder op de gemeentelijke begroting doen wegen (jaarlijkse bijdrage aan het tekort).

Natuurlijk is gewerkt 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 drukken op het Participatiebudget 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.⁴

Met de inrichting van het Werkbedrijf Lelystad en de nauwe samenwerkingsrelatie met Concern voor Werk NV heeft de gemeente wel een probaat middel gevonden om de groei op de afbouwkosten voor de sociale werkvoorziening voor een belangrijk deel gecontroleerd en voor een deel ook compensabel te laten plaatsvinden.⁵

De GR IJsselmeergroep voert thans de WSW uit voor de gemeenten Noordoostpolder, Urk, Zeewolde en Lelystad. Gezien de afbouw van de WSW wordt naar verwachting de komende jaren de vraag opportuun of de gemeenschappelijke regeling zal moeten worden opgeheven.

II.3 Nieuwe Doelgroepen

Met de komst van de Participatiewet komt tevens een aantal nieuwe doelgroepen onder de vleugels van de gemeente. De nieuwe instroom, mensen met een arbeidsbeperking die niet 100 % arbeidsongeschikt zijn, valt onder de Participatiewet. De instroom is vooral het gevolg van de herziening van de wet Wajong en de afbouw van de WSW. (Voor Lelystad betekent dat ongeveer 30 klanten met Wajong profiel en 5 klanten met WSW profiel per jaar. Zie ook hoofdstuk IV.) Het streven van deze wet is om deze mensen zo veel mogelijk te laten participeren door middel van arbeid bij reguliere werkgevers. Met werkgevers zullen langdurige arrangementen worden afgesproken om het mogelijk te maken dat deze ze duurzaam naar vermogen kunnen participeren.

Onder de paraplu van de Participatiewet worden twee belangrijke oplossingsrichtingen ingezet. Rijk en sociale partners hebben in het sociaal akkoord van maart 2013 afgesproken om in totaal 125.000 banen te creëren. Deze zogenaamde garantiebannen zijn juist bedoeld voor de burgers met een arbeidsbeperking, daarnaast is er een doelgroep binnen de populatie van de nieuwe participatiewet van mensen die uitsluitend in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden mogelijkheden hebben om te werken in een dienstbetrekking. Het gaat om bijvoorbeeld mensen die door hun lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking een zodanige mate van begeleiding en aanpassingen van de werkplek nodig hebben, dat niet van een reguliere werkgever mag worden verwacht dat hij deze mensen in dienst neemt. Op termijn (budget wordt langzaam opgebouwd) is er geld om binnen de Participatiewet structureel 30.000 werkplekken Beschut Werken in te richten. De wetgever heeft bepaald-dat deze groep een arbeidsovereenkomst krijgt.

⁴ 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.

⁵ Zie nota Werkbedrijf Lelystad BV, februari 2013.

Duidelijk is nu al dat deze groep met een aanzienlijke financiële belasting gepaard gaat. Hoe groot de financiële risico's c.q. lasten zullen zijn wordt deels bepaald door hoe 'slim' de gemeente in staat is deze groep binnen haar productenaanbod te organiseren.

'Losse eindjes'. De Participatiewet kent een zeer brede inhoudelijke scope. Het is onvermijdelijk dat daarbij door het Rijk zaken of over het hoofd worden gezien dan wel dat de wet zich op details op enkele punten in het eigen vlees zal bijten. Dat is bij een wet van deze omvang zeker niet ongebruikelijk. De verwachting is dan ook dat na verloop van tijd een zogenaamde 'veegwet' opgesteld zal worden waarin eventuele omissies of onvolkomenheden zullen worden gladgestreken.

III Regionale taken en ontwikkelingen

III.1 Sociaal Akkoord april 2013, Garantiebanen & Landelijke Werkkamer

In het voorjaar van 2013 heeft het kabinet met het afsluiten van het zogenaamde Sociaal Akkoord een belangrijke wending gegeven in de totstandkoming van de nieuwe sociale wetgeving. Het akkoord beperkte feitelijk het streven naar één regeling voor de onderkant van de arbeidsmarkt, oorspronkelijk een kernelement van de Participatiewet. Het akkoord limiteerde de voorgenomen decentralisatie naar gemeenten en introduceerde een tripartiete aansturing op landelijk en regionaal niveau. De kernafspraken van het Sociaal Akkoord liggen ten grondslag aan de verantwoordelijkheden van de gemeenten nu, op onder meer de terreinen werkgeversdienstverlening en de ontwikkeling van de (regionale) arbeidsmarkt. Daarnaast vloeien uit het akkoord ook taakstellingen voort, zoals het vinden van 125.000 arbeidsplaatsen voor mensen met een beperking (de garantiebanen). Een aantal van de belangrijkste afspraken zijn:

- Een landelijke Werkkamer is ingericht waarin sociale partners en het VNG samen een uitvoerskader opstellen voor de ontwikkeling van de arbeidsmarktregio's;
- Op de 35 werkpleinen moeten regionale werkgevers en vakbondsbestuurders samen met de wethouders van betrokken gemeenten een regionaal arbeidsmarktbeleid tot stand brengen;
- Het UWV wordt verantwoordelijk voor de keuring van de mate van arbeidsgeschiktheid en van de behoefte aan zorg en extra ondersteuning;
- In de op te richten regionale werkbedrijven (werkkamers) zullen overheid, werkgevers en werknemers met elkaar beleid maken op de aan de arbeidsmarkt gerelateerde thema's alsmede de kwetsbare groepen die in aanmerking komen voor de garantiebanen.

III.2 Arbeidsmarkt regio Flevoland & Werkbedrijf Arbeidsmarktregio Flevoland

(Het gedachtegoed van) de Participatiewet 'nodigt uit' tot regionale samenwerking, onder meer op het terrein van de werkgeversdienstverlening. Zij doet dit vooral door de werkgevers nadrukkelijk mede verantwoordelijk te maken voor het herstel van de werkgelegenheid en het toeleiden van werkzoekenden naar passende arbeid. De SUWI (wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen) is dwingender. In deze wet is een aantal verplichtingen opgenomen, waarvan de meest aansprekende de inrichting van het 'Werkgeversservicepunt' is. Binnen deze taakstelling zijn UWV – op het niveau van de arbeidsmarktregio – en de binnen haar regio vallende gemeenten op elkaar aangewezen voor de realisatie.

De arbeidsmarktregio Flevoland valt samen met het gebied van de provincie Flevoland, met uitzondering van Zeewolde. Het Rijk stuurt op de dominante rol van de centrumgemeente, in Flevoland Almere, als trekker van het regionale arbeidsmarktbeleid.

Inmiddels is de fase aangebroken waarin een vertaalslag moet worden gemaakt van goede voornemens nu naar de inrichting van een (lokale en regionale) infrastructuur voor werkgeversdienstverlening straks, een die klaar is voor de verplichtingen in de (nieuwe) wetgeving. Echter, werkgeversdienstverlening staat als thema niet op zich. Het maakt deel uit van het bredere spectrum van het arbeidsmarktbeleid. Derhalve zullen de voornemens en besluiten op dit thema geplaatst moeten worden binnen die bredere kaders.

Voor de gemeente Lelystad is het begrip 'arbeidsmarkt' minder transparant dan het zich in eerste instantie lijkt voor te doen. Immers raken de belangen van de gemeente enigszins diffuus twee verschillende regio's: ten eerste de officiële arbeidsmarktregio Flevoland, maar daarnaast en minstens zo zwaarwegend de meer officieuze positie van de gemeente binnen de arbeidsmarktregio van de MRA (Metropool Regio Amsterdam). In termen van economische en dus ook politiek-bestuurlijke belangen heeft Lelystad twee schaakborden waarop zij arbeidsmarktbeleid dient te ontwikkelen, en dus raakt dat ook aan de werkgeversdienstverlening. Enerzijds wordt de gemeente straks regionaal

gestuurd door de eigen Werkkamer, anderzijds kan zij niet haar belangen binnen het werkgeversveld van de MRA ontkennen (denk aan de ontwikkelingen rond het vliegveld).

In de afgelopen periode is gewerkt aan de inrichting van een regionale overleg structuur – ambtelijk en bestuurlijk – waarbij parallel ook sprake is van de definitieve inrichting van de regionale Werkkamer (formeel landelijk het 'Werkbedrijf' genaamd), hetgeen een herijking op de aanwezigheid en samenstelling van sommige bestaande regionale overlegorganen, o.m. die waar het gaat om werkgeversdienstverlening raadzaam maakt. In Flevoland is inmiddels het destijds door de provincie geïnitieerde Provinciaal Platform Arbeidsmarkt (PPA) vervangen door deze regionale Werkkamer.

De gemeenten hebben de voortrekkersrol bij de regionale samenwerking en dragen naast de wettelijke verantwoordelijkheid uiteindelijk ook het financiële risico. Binnen het raamwerk van het regionale afsprakenkader hebben gemeenten een eigenstandige financiële en beleidsmatige verantwoordelijkheid ten aanzien van de inzet van de participatiemiddelen t.b.v. de doelgroep en een verantwoordingsplicht naar de eigen gemeenteraad.

Het bestuurlijke samenspel tussen werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers, gemeenten en UWV op regionaal niveau enerzijds en college en raad op gemeentelijk niveau anderzijds dient in balans te zijn. Op dit moment (september 2014) wordt er gewerkt aan een Algemene Maatregel van Bestuur die het mandaat van de regionale werkkamer nader regelt. Het bestuurlijk tripartiete overleg heeft een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het realiseren van de garantiebanen in de arbeidsmarktregio.

De eigen opvattingen die binnen de gemeenten in de regio leven ter zake de regionale aanpak worden op dit moment uitgelijnd binnen de voorstellen die vanuit het Werkplein overleg (hoofden WIZ) aan de bestuurders worden voorgelegd. Dat geldt natuurlijk ook voor de aanpak binnen de gemeenten zelf, en dus ook voor Lelystad. In de gemeente worden nu stappen gezet om de rollen en verantwoordelijkheden die de verschillende (ambtelijke) partijen hebben nader uit te werken (zoals EZ, ZLF, WIZ, en daar buiten het UWV en het Werkbedrijf Lelystad bv).

III.3 Opgave lokale en regionale samenwerking korte en lange termijn

Voortvloeiende uit de ambities ten aanzien van de ontwikkeling van de arbeidsmarktregio en de regionale Werkkamer is een samenwerking tussen gemeenten en overige partners, zowel lokaal als regionaal. Deze samenwerking is 'grenzeloos' in die zin dat lokaal en regionaal niet langer gescheiden kunnen worden maar complementair zijn en qua ambities in elkaars verlengde liggen. Een mooi voorbeeld is de functionele lijn die getrokken kan worden vanuit het landelijk Ondernemersplein (digitaal) naar het Ondernemersplein voor de regio in Almere en het lokale Ondernemersplein in Lelystad. Ambities worden vanuit een gezamenlijk perspectief opgesteld, of het gaat om de invulling van het sociaal akkoord (garantiebanen) of toeleiding naar arbeid en werkgeversdienstverlening in de brede betekenis van het woord.

Lokaal. Werk, Inkomen en Zorg (WIZ), het Werkbedrijf (WBL) en Economische Zaken (EZ) gaan vanuit het principe van gezamenlijkheid aan de slag. Dat wil zeggen dat ambities en werkprocessen ten opzichte van de doelgroep werkgevers worden uitgelijnd. Gestreefd wordt naar samenwerking en complementariteit. Dus niet slechts dubbel werk voorkomen maar vooral komen tot een enkele, eenduidige wijze van werkgeversdienstverlening waarbinnen de drie partijen elkaar aanvullen en ondersteunen op basis van de respectievelijke expertises. Een sterke lokale basis van waaruit de regionale samenwerking kan worden opgebouwd.

De extra inspanningen die nu moeten worden verricht door werkgevers, werkbedrijf Lelystad en gemeente om de nieuwe doelgroepen te laten participeren, laten onverlet dat de primaire gemeentelijke opgave overeind blijft, namelijk het duurzaam laten uitstromen van mensen met arbeidsvermogen naar de reguliere arbeidsmarkt. Dit laatste uitgevoerd door het Werkbedrijf Lelystad BV.

Regionaal en bovenregionaal. De gemeenten in de regio gaan elkaar versterken in de werkgeversdienstverlening door het ontwikkelen van gemeenschappelijke producten (garantiebanen) – of tenminste een uitlijning op de producten in termen van voorwaarden en regelgeving – en het met elkaar werken aan de ontsluiting van de regio op dit thema. Uiteraard worden deze ambities ingezet vanuit de bredere, overkoepelende ambitie ten aanzien van de arbeidsmarktregio waarbinnen de in te richten Werkkamer (het regionaal Werkbedrijf) gepositioneerd gaat worden.⁶

Naast het gezamenlijk investeren op (het uitlijnen van) producten en processen alsmede het implementeren daarvan, is ook de invulling van de bestuurlijke kartrekkersrol van groot belang. De positionering van de wethouders als ambassadeurs van de nieuwe aanpak is wezenlijk voor het slagen van dit dienstverleningsconcept dat zich als een rode lijn doortrekt vanuit een lokaal profiel, passend binnen een regionaal profiel, met aansluiting op een bovenregionale structuur.

Daarnaast is vooral een afbakening van belang om te voorkomen dat te brede of te algemene ambities onvoldoende (snel) naar concrete afspraken en handelingen kunnen worden omgezet. Het is en blijft immers vooral ook een lerend proces waarbij zowel op lokaal als regionaal niveau partijen elkaar moeten gaan vinden.

- a. **Product:** Belangrijk is om de samenwerking in 2015 uiteindelijk breed in te zetten. Voor wat betreft de uitvoering zou in de opstartfase gekozen kunnen worden voor een afgebakende doelgroep die ook voor alle partners, inclusief het UWV een hoge prioriteit heeft, bijvoorbeeld de garantiebanen.
- b. **Proces:** Daarnaast is het vanuit praktisch oogpunt verstandig om de afspraken ten aanzien van de uitvoering vooralsnog te beperken tot de hoofdlijnen. Detailafspraken roepen in deze fase zoveel verschillende vraagstukken op dat concrete resultaten te lang op zich zullen laten wachten.
- c. **Tempo:** Het is zaak om de aangegeven ambities stapsgewijs te realiseren. Een volledige start/realisatie per 1 januari aanstaande is weinig realistisch. De verschillen binnen de gemeenten nu vragen om een aanpak die enerzijds rustig en stapsgewijs verloopt en anderzijds generiek ontstaat vanuit lokaal naar regionaal.

In de landelijke Werkkamer zijn partijen overeen gekomen dat er per arbeidsmarktregio een systeem van loonwaardebepaling plaatsvindt. De loonwaardebepaling geschiedt op de werkplek met betrokkenheid van Werkbedrijf en werkgever. De gemeente is (eind|)verantwoordelijk voor de inzet van het instrument loonkostensubsidie en is derhalve opdrachtgever voor (en/of uitvoerder van) loonwaardebepaling.

⁶ Bij bovenregionaal is het ook van belang om te bezien waar de mogelijkheden liggen ten aanzien van de Haarlemmermeer. Naast de status quo is immers ook bestuurlijke afstemming op de acquisitie richting Schiphol aan de orde.

IV Garantiebanen en Beschut Werken: een verbreding van het arbeidsperspectief

IV.1 Het recht op arbeid, ook voor de kwetsbare burger.

Met de inwerkingtreding van de Participatiewet zullen de zogenaamde nieuwe doelgroepen hun intrede doen in de bestanden van de gemeente. Hoewel de nieuwe wet vooral beoogt om de verschillende doelgroepen binnen de gestelde kaders op een zo gelijk mogelijke wijze te behandelen, is in het geval van deze nieuwe klanten met een arbeidsbeperking toch sprake van een formele erkenning van bijzondere omstandigheden. In het Participatiebudget staat deze nieuwe groep dan ook naast het bestaande WWB bestand en de WSW nadrukkelijk met een separaat budget aangegeven. Het gaat om de klanten die voorheen in aanmerking zouden komen voor de status Wajong of WSW maar die op basis van de nieuwe regelgeving per 1 januari aanstaande aangewezen zijn op de Participatiewet. Voor deze gehele groep geldt dat er sprake is van een (blijvende) arbeidsbeperking. Desalniettemin zijn overheid, werkgevers en werknemers toch de wederzijdse verplichting aangegaan om deze groep actief toe te leiden naar werk.

IV.2 Garantiebanen

Voor de klanten met de grootste arbeidsbeperking worden landelijk 30.000 plekken Beschut Werken ingericht (zie hieronder), voor de overigen hebben beide partijen afgesproken dat er 125.000 garantiebanen beschikbaar zullen komen⁷. Voor deze groep maken de gemeenten op regionaal niveau afspraken binnen de in te richten Werkbedrijven (Sociaal Akkoord, april 2013). De in de sociale werkvoorziening ingezette beleidslijn waarin gestreefd werd zoveel mogelijk WSW-ers te plaatsen bij reguliere werkgevers is maar beperkt succesvol gebleken. Met de afspraken rond de garantiebanen wordt vorm gegeven aan de inclusieve samenleving. Het heeft dan ook de prioriteit om deze garantiebanen bij reguliere werkgevers te realiseren.

In Lelystad zullen voor deze doelgroep in principe geen bijzondere werkprocessen of regels gelden. Er komt slechts een algemene regel die stelt dat als een nieuwe klant zich meldt aan de Poort, waarbij sprake is van een arbeidsbeperking, deze doorverwezen zal worden naar het UWV voor een loonwaardemeting. Daarna zal geprobeerd worden om samen met de klant zo snel als mogelijk lokaal (of regionaal) een geschikte werkplek te vinden. De nieuwe loonkostensubsidie – te financieren uit het Inkomensdeel – moet werken als een hefboom om de (financiële) belemmeringen weg te halen.

Een loonwaardemeting vormt de basis om vast te stellen of het nodig is de werkgever tegemoet te komen voor het in dienst nemen van werknemers en zo ja, om op basis van maatwerk te kunnen bepalen wat de hoogte van de tegemoetkoming zou moeten zijn.

Het meet iemands competenties en het gat dat bestaat om een bepaalde functie op een reëel bestaande werkplek goed uit te kunnen oefenen. Voor dat gat kan de werkgever gecompenseerd worden. Bovendien kan voor dat gat scholing en begeleiding worden aangeboden. Het instrument stelt dus eigenlijk de grootte van het gat vast en bepaalt welk aandeel daarvan voor subsidie in aanmerking komt.

Voor de Arbeidsmarktregio Flevoland is de opgave voor 2015 en 2016 het realiseren van 400 garantiebanen, 250 in het bedrijfsleven en 150 in de overheidssector en het onderwijs. De gemeente als werkgever zal daarom in deze periode een aantal garantiebanen beschikbaar moeten stellen.

IV.3 Beschut Werken

In de Participatiewet is vastgelegd dat de gemeente de voorziening Beschut Werken kan inzetten voor mensen die uitsluitend in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden mogelijkheden

⁷ Deze garantiebanen zijn tevens (en met prioriteit) bedoeld voor de Wajongers in het UWV bestand bij wie na een herkeuring is aangetoond dat er nog sprake is van arbeidscapaciteit en mensen die voor 1-1-2015 op de wachtlijst voor een WSW plaats stonden.

hebben om te werken in een dienstbetrekking. Het is een z.g. “kan bepaling”. De gemeente is niet verplicht dit te doen. Wel zijn gemeenten verplicht om beleid voor Beschut Werken vorm te geven, te bespreken met vertegenwoordigers van de gemeentelijke doelgroep en vervolgens vast te leggen in een verordening. In deze ‘Participatie verordening’ legt de gemeente tevens vast op welke wijze de gemeente de omvang van het aanbod van de voorziening Beschut Werken vaststelt.

Voor de gemeente Lelystad ligt de volgende optie voor, inzake de organisatie van het Beschut Werken.

Het is door rechtstreekse inbesteding bij het Werkbedrijf Lelystad mogelijk om zonder aanbesteding de opdracht voor Beschut Werken te verstrekken, hetgeen de controle en regie – voor de gemeente gezien de financiële risico’s van groot belang – zeer ten goede komt. Daarbij zou het werkbedrijf optreden als hoofdaannemer voor Beschut Werken, waarbij de samenwerking gezocht zou kunnen worden met de aanbieders van Arbeidsmatige Dagbesteding.

Omdat het een ‘kan bepaling’ betreft is het een politieke en financiële afweging of, in welke vorm en in welke omvang de gemeente Lelystad deze voorziening gaat inzetten. Er is nog veel onduidelijk over de criteria en voorwaarden waaronder mensen in de categorie Beschut Werken worden ingedeeld.⁸ En er ligt het risico op de loer dat er alleen een nieuwe vorm van sociale werkvoorziening wordt ingericht die voor gemeenten een zelfde uiterst moeizaam financieel beheersbaar construct in het leven roept. In de loop van 2015 zal op Beschut Werken nader beleid worden ontwikkeld.

Het lijkt dan ook niet prudent om er naar te streven de nieuwe voorziening al met ingang van 1 januari 2015 operationeel te hebben. Voor 2015 zal de gemeente dan ook ten aanzien van de nieuwe doelgroepen vooral een eerste aanzet willen geven op de invulling van de garantiebanen. De eerste potentiële kandidaten voor Beschut Werken zullen in 2015 vooralsnog worden ondergebracht bij Zorg. (Het kabinet gaat er van uit dat er in de plaats van de 90.000 plaatsen WSW landelijk 30.000 plaatsen beschut werken terugkomen. Voor Lelystad zou dat - indien wij er voor kiezen de voorziening Beschut Werken maximaal in te zetten - op termijn zo’n 100 plaatsen betekenen, in pas met de afbouw van de WSW.⁹)

⁸ Er zal sprake zijn van een begeleidingsvergoeding voor beschut werken, maar de details daarvan zijn nog niet bekend. In december komt daarover meer duidelijkheid.

⁹ De Participatiewet gaat er vanuit dat gemeenten Beschut Werken inzetten voor de mensen die zijn aangewezen op werk in een beschutte omgeving. Bij de financiering wordt ook rekening gehouden met de inzet van Beschut Werken. Gemeenten krijgen in het gebundeld re-integratiebudget in de structurele situatie de middelen voor 30.000 beschutte plaatsen. Dit budget maakt deel uit van het segment ‘Nieuwe Doelgroepen’ van het Participatiebudget.

NB! Als de opbouw van deze voorziening beschut werken in het zelfde tempo verloopt als de afbouw WSW zouden deze 100 plaatsen over 40 jaar pas gerealiseerd hoeven te zijn. Of dat ook daadwerkelijk zo is, blijft vooralsnog onduidelijk.

V Wijzigingen op het inkomensondersteunend beleid

V.1 Inleiding

Zoals we hebben gezien spelen zich met de introductie van de Participatiewet feitelijk meerdere zaken tegelijkertijd af. Een aantal wetten wordt onder een nieuwe, een koepelwet bijeengebracht. Het recht op arbeid voor iedereen krijgt definitief het primaat als fundament voor de sociale zekerheid. En daar waar inkomensondersteuning nodig is wordt dat recht behouden maar worden de regels voor het verkrijgen daarvan aangepast. In hoofdstuk IV zijn de arbeids- en arbeidsmarkt gerelateerde beleidswijzigingen in toekomstperspectief op een rij in gezet. In dit hoofdstuk komen de wijzigingen op de inkomensondersteuning aan bod. In overzicht:

Regeling/artikel	Vervalt	Wijzigt	Nieuw	Paragraaf
Kindregelingen	X			V.2.1
Kostendelersnorm			X	V.2.2
Loonkostensubsidie			X	V.2.3
Maatregel bij ernstige gedragingen			X	V.2.4
Tegenprestatie naar vermogen		X		V.2.5
Afbouw en wijziging IOAW en IOAZ			X	V.2.6
Uniformering verplichtingen			X	V.2.7
Studieregeling			X	V.2.8
Verlenging periode van verrekening			X	V.2.9
Verzwegen gezinslid			X	V.2.10
Inkomensvrijlating bij medische urenbeperking			X	V.2.11
Aanvullende zorgverzekering (BB)		X		V.2.12
Verschuivingen in de bijzondere bijstand (BB) Van categoriale naar individuele verstrekkingen		X		V.2.13

De bovenstaande veranderingen zijn op een rij gezet en toegelicht, in die zin dat niet alleen gekeken wordt naar de (aard van de) verandering, maar ook wat deze betekent voor de gemeente Lelystad. Immers niet alle veranderingen hebben een even grote impact. Om een voorbeeld te geven:

In de nieuwe wetgeving verdwijnt voor een groot deel de categoriale bijstand en maakt plaats voor individuele bijstand. Dat lijkt een grote overgang, maar in het concrete geval van Lelystad waar bij Langdurigheidstoeslag en Participatiebijdrage al jarenlang op individueel niveau getoetst wordt, is er nauwelijks sprake van een wijziging in de werkwijze.

V.2 De regelingen

V.2.1 Kindregelingen

Alleenstaande ouders krijgen een 20% toeslag op de uitkering. Deze toeslag vervalt per 1 januari 2015. Vanaf dat moment is er sprake van een toeslagregeling vanuit de belastingen.

Er is sprake van een overgangsrecht voor die ouders voor wie de toeslag vervalt en die geen beroep kunnen doen op de nieuwe regeling via de belastingen. Dit overgangsrecht behelst dat de betreffende ouders zich tot 1 januari 2016 met behoud van de volledige toeslag kunnen voorbereiden op de inkomensachteruitgang.

V.2.2 Kostendelersnorm

Het rijk wil het activerend karakter van de wet werk en bijstand versterken door ervoor te zorgen dat met de bijstandsuitkering alleen de noodzakelijke kosten van het bestaan worden gedekt en het weer loont om aan het werk te gaan. De nieuwe systematiek houdt rekening met de voordelen van het delen van de kosten binnen een huishouden. De kostendelersnorm heeft dus invloed op de uitkeringshoogte. Meerdere uitkeringen (dat kunnen uitkeringen zijn in het kader van WWB, WIA, WW, etc.) betekent een verlaging per WWB uitkering.

De nieuwe regeling heeft betrekking op minimaal 200 klanten uit het Lelystad bestand, verspreid over 78 huishoudens. Dit is exclusief de WWB-klanten met een partner die een andere uitkering ontvangt (WW, IOAW/IOAZ, AOW, WIA, Wajong).

V.2.3 Loonkostensubsidie

Wanneer een nieuwe klant zich meldt aan de Poort wordt met behulp van een analyse instrument een inschatting gemaakt of het een klant is voor zorg of werk. Alle klanten met een psychische of fysieke beperking gaan voor een keuring naar het UWV. Het UWV stelt dan de loonwaarde vast. Wanneer sprake is van een loonwaarde tussen de 30-99% kan het nieuwe instrument loonkostensubsidie worden ingezet. Dit wordt gefinancierd vanuit het Inkomensdeel.

Het oude instrument loonkostensubsidie – dat wordt bekostigd uit de re-integratiegelden - wordt ook in 2015 weer door de gemeente conform beleid voor de doelgroep 50-100% ingezet als één van de re-integratiemiddelen/uitstroommiddelen.

V.2.4 Maatregel bij ernstige gedragingen

Het rijk wil de misdragingen van klanten jegens ambtenaren terugdringen. Het gaat om zeer ernstige misdragingen jegens de met de uitvoering van deze wet belaste personen en instanties tijdens het verrichten van hun werkzaamheden. Dit kunnen dus ook andere instanties zijn die in opdracht van WIZ 'werkzaamheden' ter zake de cliënt verrichten. Te denken valt aan het Werkbedrijf, MEE, WorkFast, Welzijn Lelystad etc. (Dit artikel wordt in de hele sociaal zekerheidswetgeving opgenomen (WW, WIA, SVB etc)). Bij overtreding wordt aan de klant een 100% maatregel opgelegd gedurende één maand.

V.2.5 Tegenprestatie

Vooruitlopend op de Participatiewet heeft de raad besloten om in 2014 een pilot uit te laten voeren waarin de mogelijkheden van de nieuwe regelgeving ter zake Tegenprestatie kunnen worden getoetst. Op grond van de ervaringen uit de pilot wordt in het eerste kwartaal van 2015 verslag uitgebracht aan de raad.

Op basis van deze evaluatie zal in 2015 aan college en raad een definitieve aanpak voor tegenprestatie worden aangedragen, zowel voor de uitvoering, registratie als ook voor de monitoring ervan.

V.2.6 Afbouw en wijziging IOAW / IOAZ

De IOAW (Inkomensvoorziening voor Oudere en gedeeltelijk Arbeidsongeschikte Werknemers) wordt vanaf 1 januari 2015 afgesloten voor personen die geboren zijn op of na 1 januari 1965. De IOAW wordt hierdoor formeel een sterfhuisconstructie. (Indien men na afloop van de volledige WW, 50 jaar of ouder, doorstroomt naar een vervolguitkering kan in plaats van bijstand een IOAW uitkering worden aangevraagd. De hoogte van de uitkering is gelijk, maar bij de IOAW is sprake van vermogensvrijlating.)

V.2.7 Uniformering verplichtingen

Klantmanagers hebben in de uitvoering een grote beoordelingsvrijheid; zij leggen naar eigen inzicht wel of geen maatregel op. Dat kan leiden tot ongerechtvaardigde rechtsverschillen, zowel binnen een gemeente als tussen gemeenten onderling. Het rijk beoogt met de uniformering van de verplichtingen dat alle gemeenten gelijk omgaan met het naleven van de verplichtingen en het afstemmen van de uitkering bij het niet nakomen daarvan.

De hoogte van de primaire maatregel is vastgelegd op 100% - inhouding uitkering - maar kan over 3 maanden worden verrekend. Nu is het zo dat de huidige maatregelverordening in Lelystad strenger is dan hetgeen in deze wet wordt voorgesteld. Voorgesteld wordt om in overeenstemming met het huidige beleid de maatregel niet uit te smeren over een langere periode. Bovendien wordt de individuele afweging die een klantmanager dan zou kunnen maken onwenselijk geacht.

Bij niet nakomen van de wettelijk opgelegde verplichtingen wordt dus ook na invoering van de Participatiewet primair 100% maatregel opgelegd gedurende 1 maand.

V.2.8 Studiekostentoeslag

De studiekostentoeslag is een 'kan-bepaling' en geldt voor studenten met een arbeidshandicap. Deze regeling heeft als doel om mensen met een arbeidshandicap te stimuleren de stap te zetten naar school te gaan of een (vervolg)studie te volgen.

Deze studenten hebben echter de mogelijkheid om een reguliere aanvullende lening af te sluiten. Wij beschouwen dit als een voorliggende voorziening en stellen daarom voor dit geld in te zetten voor het toeleiden van jongeren met een arbeidsbeperking naar werk.

V.1.9 Verlenging periode van verrekening

De periode waarover het college bevoegd is tot verrekening van middelen wordt door de wet verlengd van drie naar zes maanden. De verlengde periode houdt verband met de toename van flexwerk. Bij flexwerk is er vaak een langere tijd gelegen tussen de periode waarin de werkzaamheden zijn verricht en het moment waarop de definitieve betaling van het betreffende loon plaatsvindt. Dit kan leiden tot gecumuleerde inkomsten die met het oog op de uitvoerbaarheid om een langere verrekeningsperiode vragen. Een voorbeeld:

Wanneer iemand aanvullende inkomsten heeft kan het teveel ontvangen bedrag in een periode van 3 maanden verrekend worden met de uitkering voordat het gezien wordt als terugvordering. Het voordeel daarvan is dat de klant geen loonheffing hoeft te betalen bovenop het te verrekenen bedrag. Nieuw is dat de termijn van drie maanden wordt verlengd tot zes maanden.

V.2.10 Verzwegen gezinslid

In de Participatiewet is een artikel opgenomen op grond waarvan teveel uitgekeerde uitkering kan worden teruggevorderd van een gezinslid (zonder uitkering) dat ten tijde van de verstrekking niet officieel stond ingeschreven op het adres van de uitkeringsgerechtigde, maar daar feitelijk wel verbleef. (Dit komt voor bij familieleden die kort een onderdak zoeken.) In dat voorkomende geval kan de teveel uitgekeerde uitkering ook teruggevorderd worden van het 'verzwegen gezinslid'.

V.2.11 Inkomensvrijlating bij medische urenbeperking

Mensen met een medische urenbeperking zijn vanwege medische beperkingen alleen in staat tot werken in deeltijd. Deze regeling ziet er op toe dat voor deze mensen - indien zij in deeltijd werken - een structurele inkomensvrijlating van 15% toegepast kan worden, rekening houdend met voorliggende vrijlatingen en met een maximum van € 124,-- per maand.

V.2.12 Wijzigingen op de Bijzondere Bijstand

Het rijk wil de categoriale bijstand – groepsgewijze toekenning van toeslagen en dergelijke – afbouwen en vervangen door individuele bijstand. Geraakt worden de Langdurigheidstoeslag (LDT) en de Participatiebijdrage. In beide regelingen gaat het in het vervolg om een individuele toeslag voor personen die langdurig van een laag inkomen rond moeten komen zonder dat zij zicht hebben op verbetering van dat inkomen. Er moet individueel worden getoetst:

- of de cliënt zicht op inkomensverbetering heeft;
- de krachten en bekwaamheden van de cliënt;
- de individuele omstandigheden van de cliënt.

In Lelystad worden zowel het recht op de Participatiebijdrage als de LDT al individueel getoetst. Dat betekent dat het bestaand beleid wordt doorgezet. (Wel verandert de naamstelling van Langdurigheidstoeslag in Individuele Inkomensstoeslag.)

V.2.13 Aanvullende zorgverzekering (BB)

Het rijk wil de armoedebestrijding in Nederland intensiveren en dat – zoals we hebben gezien – door middel van individuele regelingen. Wel is ervoor gekozen om de collectieve aanvullende zorgverzekering (CAV) dan wel een tegemoetkoming in de premie van een dergelijke verzekering als een categoriale regeling te handhaven. Deze regeling kan lokaal qua omvang van de doelgroep worden verruimd aangezien de maximale norm van 110% is geschrapt. In Lelystad wordt deze norm echter vooralsnog aangehouden.

Het college kan bij het afsluiten van dergelijke collectieve contracten een flinke korting verkrijgen op de aanvullende zorgpremie voor de deelnemers. Door categoriale bijzondere bijstand in de vorm van een CAV dan wel een tegemoetkoming in de premie van een dergelijke verzekering aan haar burgers te verstrekken, kunnen ook zorgkosten die niet in het basispakket van een zorgverzekering zitten door de zorgverzekeraar worden vergoed. Hierdoor is een beroep op de individuele bijzondere bijstand minder snel noodzakelijk.

V.2.14 4 weken zoektijd

De verplichte zoektermijn voor 27+-ers is uit de concept wettekst Participatiewet vervallen. Dat is gebeurd omdat het ertoe zou kunnen leiden dat mensen door uitblijven van inkomen terecht komen in armoede en schulden. De staatssecretaris heeft aangegeven dat gemeenten hier zelf over mogen beslissen.

Echter uit verschillende pilots in grote gemeenten en uit eigen ervaring is gebleken dat wanneer na melding voor een WWB-uitkering mensen verplicht worden eerst 4 weken intensief naar werk te zoeken, er een terugloop in de instroom ontstaat van ongeveer 33%. In Lelystad hebben we vastgesteld dat klanten inmiddels gewend zijn aan de zoektermijn van 4 weken en dat het in de uitvoering niet tot problemen leidt. Ook is het aantal verzoeken om broodnodig en voorschotten niet gestegen. Wel wordt waar sprake is van een noodgeval direct een voorschot verstrekt.

V.3 De verordeningen op de Participatiewet

Het grootste deel van de onder paragraaf V.2 opgenomen wijzigingen en aanvullingen dient vastgelegd te worden in verordeningen. Hieronder een overzicht van de verschillende wettelijke verplichtingen en 'kan-bepalingen'.¹⁰

Oude verordening / wet	Nieuwe verordening / wet	Wat is er veranderd
Maatregelen verordening	Afstemmings verordening 2015	<ul style="list-style-type: none"> - Gefixeerde verlagingen. Standaard eerste maatregel 100% 1 maand, tweede maatregel 100% 2 maanden, derde maatregel 100% 3 maanden - Arbeidsverplichtingen zijn geüniformeerd en gelden op een ieder en worden als zodanig ook gehandhaafd - Nieuwe verplichting tot het onthouden van onheus gedrag tegen de uitvoerders van de P-wet - Bij een verlaging van 3 maanden wordt rekening gehouden met inwonende minderjarige belanghebbenden. Woonlasten, nutsbedrijven en zorgverzekering kunnen dan worden doorbetaald. Aangeknoopt bij de boete verordening
Re-integratie verordening	Participatie verordening 2015 (*)	<ul style="list-style-type: none"> - Tegenprestatie is verplicht als verordening - Loonkostensubsidie nieuwe stijl als belangrijkste instrument - Participatieplaatsen beschut werk is een nieuw instrument
Kinderopvang/ Participatiebijdrage/ Langdurigheidstoelage	Inkomens ondersteunende maatregelen verordening 2015	<ul style="list-style-type: none"> - LDT heet nu individuele inkomenstoelage. Nieuwe toetsingcriteria: krachten en bekwaamheden van de aanvrager en diens inspanningen tot een verbeterende arbeidsinschakeling (lees: staat de klant in de Szeebra en heeft hij geen maatregel gehad op de uitkering) - Individuele studietoelage voeren wij niet uit. Wij zetten de gelden in op het verbeteren van de arbeidspositie van de gehandicapte - Tegemoetkoming kinderopvang. De gemeente vult in beginsel aan tot 95% van de kosten voor kinderopvang. De cliënt heeft derhalve altijd een eigen bijdrage van 5% van de daadwerkelijke kosten. Net als werkenden.
Toeslagen verordening	Verdwijnt	<ul style="list-style-type: none"> - Toeslagenverordening komt te vervallen. De wet gaat hier in voorzien. - Introductie van de kostendelersnorm in de P-wet.
Handhavings verordening	Blijft	<ul style="list-style-type: none"> - In de verordening zal enkel een nieuwe verwijzing komen naar de P-wet ipv WWB

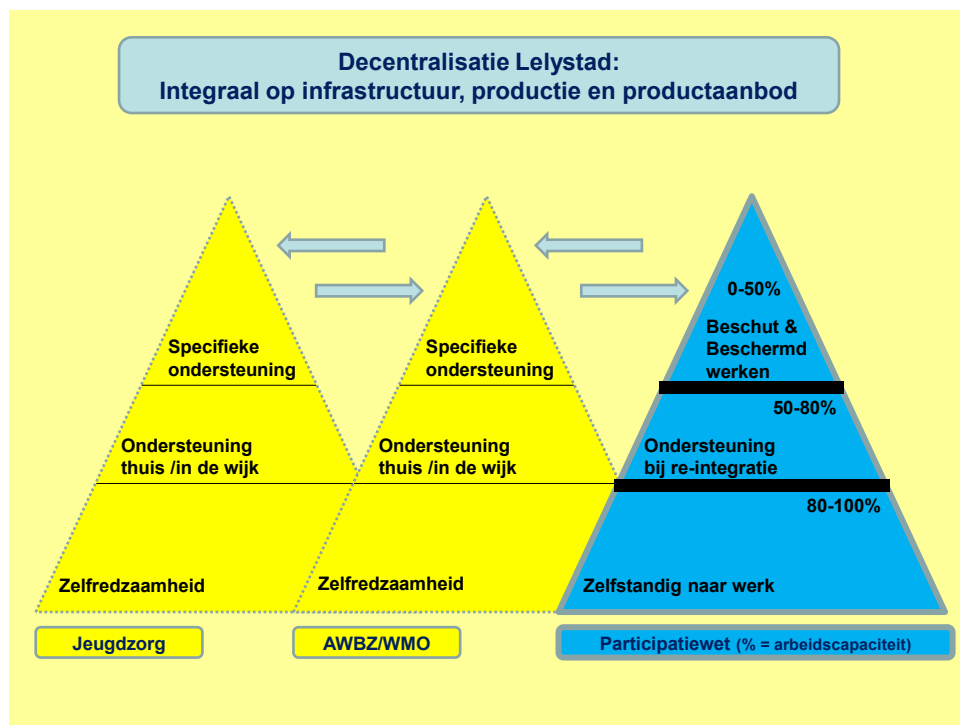
(*) In het kader van de regionale samenwerking zal de re-integratieverordening moeten worden afgestemd met de andere gemeenten in de arbeidsmarktregio Flevoland met als doel uniformering van de "polisvoorwaarden" zodat werkgevers optimaal ontzorgt worden.

¹⁰ Naast de hier aangegeven wijzigingen en nieuwe regelingen blijft een aantal oude regelingen in het kader van overgangsrecht nog tot 1 juli 2015 van kracht.

VI Verbindingen met AWBZ/WMO, Jeugd en Passend Onderwijs

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.

Integraal, slimmer en dus beter voor de (kwetsbare) burger en toch goedkoper voor de overheid. 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 gebruik maken 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.



11

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 de ondersteuning van de klant in alle kolommen opgezet. In de basis zit de doelgroep die zelfstandig/zelfredzaam opereert. In de middencategorie bevindt zich de doelgroep die kan rekenen op actieve ondersteuning vanuit de gemeente. En tenslotte de hoogste categorie voor specifieke ondersteuning waarin zich het gespecialiseerd/klantintensief aanbod bevindt.

¹¹ Bron: Kadernota Een Toegangspoort tot de Arbeidsmarkt, Looymans-Nilsen, maart 2014.

VI.1 AWBZ/WMO

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. De toegang tot de WMO en de toegang tot de Participatiewet wordt zodanig op elkaar afgestemd dat er sprake is van een integrale benadering. Dat betekent ook dat het beleid ten aanzien van arbeidsmatige dagbesteding zoveel als mogelijk in afstemming met het beleid ten aanzien van beschut werken ontwikkeld moet worden.¹²

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.

Een concreet voorbeeld bieden de productiehallen van Concern voor Werk, die zich uitstekend lenen voor arbeidsmatige dagbesteding. In 2013 is een pilot gestart waarbij een aantal cliënten van 's Heeren Loo, in het kader van de decentralisatie AWBZ, arbeidsmatige 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.

Inmiddels zijn er uit de aanbestedingsprocedures een viertal hoofdaannemers op de dagbesteding benoemd. Voor Beschut Werken geldt het Werkbedrijf vooralsnog als de nog te benoemen hoofdaannemer.

VI.2 Jeugd

Jongeren die gebruik maken van voorzieningen uit de jeugdzorg hebben vaak problemen op meerdere gebieden. In de driehoek jeugdzorg, onderwijs en sociale zekerheid beïnvloeden wetwijzigingen in het ene domein de andere domeinen. De wijzigingen in de Wajong hebben de meeste raakvlakken met jeugdzorg en passend onderwijs. In de volgende paragraaf wordt hier nader op ingegaan.

VI.3 Passend Onderwijs

Er ligt een reële mogelijkheid tot besparing door het opschalen in het gebruiken/inzetten van de middelen. Het belangrijkste doel van de Wet passend onderwijs (oktober 2012) is dat voor alle leerlingen met een specifieke onderwijsbehoefte zo passend mogelijk onderwijs wordt gerealiseerd. Voor de kwetsbare jongeren is het van groot belang dat gemeenten een integrale benadering zoeken bij de overgang van school naar werk. Leerlingen uit praktijkonderwijs (PrO), het voortgezet onderwijs (VSO), leerlingen uit de entreeopleiding (MBO niveau 1), jongeren uit revalidatiecentra en justitiële jeugdinrichtingen, etc. moeten door de vele veranderingen niet tussen wal en schip komen te vallen. Ook van hen moet een inschatting komen in hoeverre zij op korte en langere termijn arbeidspotentieel bezitten en actief kunnen participeren.

Gemeenten zullen met partijen uit het onderwijs, de zorg en de arbeidsmarkt goed moeten gaan samenwerken, zeker waar het de kwetsbare jongeren betreft. De uitdaging wordt dat alle betrokken

¹² Zie ook Kadernota AWBZ

partijen komen tot uitwisseling van kennis, het opbouwen van een actief netwerk en het opzetten van werkbare praktijken.

Momenteel wordt gewerkt aan een samenwerkingsverband tussen het onderwijs en de gemeente onder de werktitel "Jongerenloket". De arbeidsmarkt- en onderwijsbeleidslijnen moeten op een integrale manier verknoopt worden tot een sluitende aanpak voor jongeren tot 27 jaar, met specifieke aandacht voor de kwetsbare jongeren c.q. de jongeren die geen startkwalificatie kunnen halen. De meeste van deze kwetsbare jongeren zullen in staat blijken zich zelfstandig op de arbeidsmarkt te handhaven. Het funderend onderwijs heeft hen voldoende toegerust om de overstap van onderwijs naar arbeidsmarkt te maken. Zoals iedere Nederlander lopen zij het risico tijdelijk onder de doelgroep van de Participatiewet te vallen omdat zij tijdelijk niet over inkomen beschikken. Binnen de kwetsbare jongeren zit ook de groep met beperkte arbeidscapaciteit die voorheen in aanmerking zouden komen voor een WSW arbeidsplaats en/of WAJONG uitkering. Zij vallen onder de doelgroep van de Participatiewet en zullen voor hun arbeidsparticipatie bij reguliere werkgevers of binnen het kader van beschut werken een duurzame relatie met de gemeente blijven onderhouden. (Bij de kwetsbare jongeren zitten ook jongeren die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn. Zij kunnen na hun 18^e jaar in aanmerking komen van een WAJONG uitkering. Zij zijn voor hun inkomen afhankelijk van het UWV en zullen voor hun participatie een beroep doen om gemeentelijke participatievoorzieningen.)

De gezamenlijke huisvesting van het praktijkonderwijs, het speciaal onderwijs, het Werkbedrijf Lelystad bv en Concern voor Werk NV, op de Vaartweg, die in 2014 is gerealiseerd biedt uitstekende perspectieven om van elkaars expertise gebruik te maken en voor kwetsbare jongeren een doorlopende leerlijn te maken van het onderwijs naar de arbeidsmarkt.

De 'Nieuwe' jonggehandicapten met arbeidsvermogen komen dus onder de werking van de Participatiewet. Verwacht wordt dat het aantal niet-uitkeringsgerechtigden binnen de Participatiewet zal groeien omdat het hier voor een deel gaat om een groep thuiswonenden. Gemeenten zijn voor deze groep ook verantwoordelijk voor wat betreft de ondersteuning naar werk. Deze niet uitkeringsgerechtigden kunnen verzoeken hen te ondersteunen bij hun re-integratie. De mate waarin dat gebeurt zal afhangen van het aantal verzoeken dat een gemeenten krijgt, de middelen waarover een gemeente beschikt en de vraag naar werkzoekenden van werkgevers.

VII Sturing en financiering

VII.1 Het Participatiebudget

Van Sociaal Deelfonds naar Integratie uitkering. Het participatiebudget wordt vanaf 2015 als een integratie-uitkering van het gemeentefonds aan de gemeenten toegekend. Dat betekent dat het eerdere plan voor een Sociaal deelfonds is losgelaten (heeft voor nu geen effect op het budget). Deze storting in het Gemeentefonds betekent dat er geen bestedingsvoorwaarden aan zijn verbonden en dat de middelen na drie jaar aan de **algemene uitkering** van het gemeentefonds zullen worden toegevoegd, tenzij dit om verdeelsysteem technische redenen niet mogelijk is. De Integratie uitkering is derhalve geen geormerkt budget.

De Integratie-uitkering sociaal domein. De decentralisaties gaan in 2015 gepaard met een toevoeging van € 10,3 miljard aan het gemeentefonds. Hiertoe zou het deelfonds sociaal domein in het leven worden geroepen, een tijdelijke bijzondere uitkeringsvariant binnen het gemeentefonds. De aanleiding hiervoor was de aan de decentralisaties verbonden tijdelijke bestedingsvoorwaarde. Deze bestedingsvoorwaarde met bijbehorende bestedingstoets is echter komen te vervallen en vervangen door een monitor sociaal domein (septembercirculaire 2014). Het laten vervallen van de bestedingsvoorwaarde heeft consequenties voor de uitkeringsvorm waarmee de nieuwe middelen worden verstrekt. De middelen zullen vanaf 2015 voor drie jaar worden verstrekt via één integratie-uitkering en blijven apart zichtbaar op de gemeentefondsbegroting.

Omvang en verdeling integratie-uitkering sociaal domein. Op basis van de septembercirculaire 2014 is af te leiden dat de macrobedragen ieder jaar dalen. Wat dat meerjarig voor individuele gemeenten betekent is onduidelijk, aangezien alleen de bedragen per gemeente voor het begrotingsjaar 2015 bekend zijn gemaakt. Door de ontwikkeling op macroniveau één op één te koppelen aan de bedragen die Lelystad ontvangt in 2015 wordt getracht een zo goed mogelijke schatting te maken voor de te ontvangen bedragen in 2016-2018.

Deze bedragen op macroniveau zullen (voornamelijk in de jaren na 2015) ongetwijfeld nog wijzigen als gevolg van besluiten die in Den Haag worden genomen, maar dat is niet de enige onzekerheid waar we mee te maken hebben. Deze macrobedragen worden in 2015 namelijk verdeeld via het zogeheten historische verdeelmodel, waarbij wordt gekeken naar de historische kosten behorende bij elk van de drie decentralisatiedossiers. Voor de decentralisatie AWBZ naar WMO en de Jeugdzorg gaat er met ingang van 2016 een objectief verdeelmodel gelden, waarbij de macrobedragen worden verdeeld over de gemeenten door te kijken naar objectieve verdeelmaatstaven. Dit principe is vergelijkbaar met de manier waarop de algemene uitkering uit het gemeentefonds over de gemeenten verdeeld wordt. Voor wat betreft de participatiewet komt er ook een objectief verdeelmodel, maar die wordt niet in één keer ingevoerd (er komt een periode een mix van historische en objectieve verdeling).

Een andere manier van verdelen zorgt onherroepelijk voor herverdeeleffecten tussen de verschillende gemeenten. Wanneer de precieze herverdeeleffecten bekend zijn zal het Rijk een overgangsregeling instellen om gemeenten (in bijvoorbeeld een periode van 3 jaar) geleidelijk toe te laten groeien naar de nieuwe (hogere of lagere) ontvangsten uit het gemeentefonds.

Dat geeft het volgende overzicht:

Septembercirculaire 2014 - integratieuitkering sociaal domein

(plus inschattingen bedragen Lelystad 2016-2018 op basis van ontwikkeling macrobedragen)

bedragen x €1,-

Ontwikkeling macrobedragen integratie- uitkering sociaal domein				
	2015	2016	2017	2018
1. Decentralisatie AWBZ naar WMO 2015 (IU)	3.523.762.000	3.707.445.000	3.604.445.000	3.594.445.000
2. Decentralisatie Jeugdzorg (IU)	3.868.525.000	3.792.300.000	3.680.300.000	3.679.956.000
3. Participatiewet (IU)	2.894.179.000	2.721.000.000	2.556.000.000	2.423.000.000
Totaal macrobedragen IU sociaal domein	10.286.466.000	10.220.745.000	9.840.745.000	9.697.401.000

bedragen x €1,-

Ontwikkeling bedragen binnen de integratie-uitkering sociaal domein gemeente Lelystad				
	2015	2016	2017	2018
1. Decentralisatie AWBZ naar WMO 2015 (IU)	9.763.479	10.272.419	9.987.032	9.959.324
2. Decentralisatie Jeugdzorg (IU)	29.894.139	29.305.108	28.439.625	28.436.967
3. Participatiewet (IU)	11.987.734	11.380.968	10.816.912	10.420.740
Totaal deelfonds sociaal domein gemeente Lelystad	51.645.352	50.958.495	49.243.569	48.817.031

bedragen x €1,-

3. Participatiewet (IU)	Septembercirculaire			
	2015	2016	2017	2018
A. Macrobedrag participatiebudget (afgerond)	638.000.000	637.000.000	641.000.000	664.000.000
B. Macrobedrag sociale werkvoorziening (afgerond)	2.256.000.000	2.084.000.000	1.915.000.000	1.759.000.000
Macrobedrag totaal	2.894.179.000	2.721.000.000	2.556.000.000	2.423.000.000

bedragen x €1,-

A. Participatiebudget	Septembercirculaire			
	2015	2016	2017	2018
Macrobedrag "participatiebudget"	638.000.000	637.000.000	641.000.000	664.000.000
Mutatie macrobudget jaar op jaar in %	-	99,84%	100,63%	103,59%
Subtotaal aandeel Lelystad (in lijn met ontwikkeling macrobedragen)	4.113.792	4.107.344	4.133.136	4.281.439

bedragen x €1,-

B. Sociale werkvoorziening	Septembercirculaire			
	2015	2016	2017	2018
Macrobedrag "sociale werkvoorziening"	2.256.000.000	2.084.000.000	1.915.000.000	1.759.000.000
Mutatie macrobedrag jaar op jaar in %	-	92,38%	91,89%	91,85%
Subtotaal aandeel Lelystad (in lijn met ontwikkeling macrobedragen)	7.873.942	7.273.624	6.683.776	6.139.301
Bedrag Lelystad Participatiewet (A+B)	11.987.734	11.380.968	10.816.912	10.420.740

Het totale macrobedrag voor de participatiewet is opgebouwd uit twee verschillende onderdelen, namelijk "re-integratie klassieke doelgroep / nieuwe groepen participatie" en "Sociale Werkvoorziening". Deze middelen binnen de integratie-uitkering sociaal domein vervangen de huidige rijksbijdrage Wsw en het Participatiebudget (het zogenaamde W-deel) als specifieke uitkeringen.

- De re-integratiegelden vormen het budget voor het Werkbedrijf Lelystad BV voor de uitvoering van de gemeentelijke re-integratie activiteiten. (Voor een specificatie van deze opdracht in 2015 zie Bijlage 3: Nota Besteding re-integratiegelden Participatiebudget 2015.);
- Het budget voor de nieuwe doelgroepen zal in 2015 vooral worden ingezet op het vinden van garantiebannen conform het sociaal akkoord van 2013;
- De middelen WSW zijn geormerkt voor de uitvoering en afbouw van de WSW activiteiten binnen de gemeenschappelijke regeling IJsselmeergroep.

Ook binnen het onderdeel participatiewet geldt dat er diverse ontwikkelingen waar te nemen zijn rondom het verdeelmodel van het totaal beschikbare macrobudget. De meerjarige indicatie van het bedrag dat de gemeente Lelystad zal ontvangen is hierboven eveneens bepaald op basis van het verloop van het macrobudget. Op het moment dat de nieuwe cijfers bekend worden moet uiteraard weer een doorvertaling worden gemaakt naar de batenkant van de gemeentebegroting.

Toelichting:

Ten opzichte van het indicatieve budget van juni zijn de volgende wijzigingen aan de orde:

- De cijfers voor de bijstandspopulatie en beroepsbevolking alsmede lager opgeleiden per gemeente zijn door het CBS geactualiseerd en in het geactualiseerde budget 2015 verwerkt.
- De cijfers voor instroom Wajong werkregeling en WSW instroom zijn eveneens geactualiseerd. Deze cijfers worden binnen het participatiebudget gebruikt voor de verdeling van middelen voor de nieuwe doelgroep van de Participatiewet.
- Er zijn middelen aan het beschikbare macrobudget toegevoegd op grond van de loon/prijs bijstelling 2014. In totaal is er aan het participatiebudget een bedrag van € 14,9 mln. toegevoegd voor het jaar 2015.
- De uitstroomcijfers WSW zijn herzien en in de toekenning is rekening gehouden met de overdracht van WSW arbeidsplaatsen.
- In het kader van de Participatiewet zijn er middelen aan het macrobudget toegevoegd ter dekking van de kosten van gemeenten voor adviezen van het UWV voor bepaling van de doelgroep van de baangarantie, adviezen over mensen met de medische –urenbeperking en adviezen over het in aanmerking komen van mensen voor beschut werk. Voor deze nieuwe activiteiten worden gemeenten gecompenseerd via het participatiebudget. Voor 2015 is er daarom een bedrag van € 14 miljoen aan het participatiebudget toegevoegd.
- Op verzoek van de VNG en na akkoord van de algemene leden vergadering VNG wordt een gering deel van het beschikbare budget voor de doventolken/meeneembare voorzieningen toegekend aan de VNG, zodat de centrale landelijke voorziening in stand kan worden gehouden.

VII.2 Verantwoording en monitoring

Het college van burgemeester en wethouders legt over de besteding van de middelen uitsluitend financiële verantwoording af aan de gemeenteraad. Het Rijk vraagt geen verantwoording over de rechtmatigheid van de besteding aan gemeenten. Wel zal het Rijk de uitvoering van de taken van het sociaal domein 3D monitoren om de systeemverantwoordelijkheid van vakministers en fondsbeheerders te kunnen borgen. Het Rijk ontvangt mede daartoe via het informatiesysteem Informatie voor derden (Iv3) per gemeente informatie over de besteding van het deelfonds. Behalve inzicht in de bestedingen van de individuele gemeente (micro) ontstaat hierdoor ook inzicht in de hoogte van de macro-uitgaven aan het sociaal domein.

Om die informatie-uitwisseling mogelijk te maken is Iv3 aangepast op de komende decentralisaties. Aan de hand van de Iv3-informatie berekent het Rijk of op gemeentelijk (micro) en op landelijk (macro) niveau de baten aan de taken van het sociaal domein 3D zijn uitgegeven. De Iv3 informatie is echter geen verantwoordingsinformatie en op basis van deze informatie kunnen dan ook geen middelen worden teruggevorderd. Naast de verantwoording aan het rijk via Iv3, gaat WIZ verder met de ontwikkeling van stuurinformatie (intern) op afdelingsniveau en verantwoordingsinfo voor college en raad (via de P&C cyclus: Begroting, kadernota, jaarrekening).

De gemeente stuurt voor wat betreft de re-integratie op hoofdlijnen en de verantwoordelijkheid wordt zoveel mogelijk bij de uitvoering (lees Werkbedrijf Lelystad BV, GR IJsselmeergroep etc) neergelegd. In de jaarlijkse aan de raad aan te bieden strategienota zal een doelmatigheidsparagraaf worden opgenomen waaruit de resultaten van het beleid kunnen worden afgelezen.

Monitoring vindt plaats door middel van de Wisz monitor van de afdeling WIZ en managementrapportages van externe partijen (bijvoorbeeld het WMO kantoor). Dit wordt verder ontwikkeld in lijn met het nieuwe en gewijzigde beleid. Nieuwe te monitoren thema's zijn:

- a. Beschut Werken (om effect en risico op de uitkeringslast te kunnen beheersen);
- b. Het effect van de (nieuwe) loonkostensubsidieregeling;
- c. De afbouw van de WSW (risico).

VII.3 Inkomensondersteuning: Het I-deel (Ontwikkeling Buig budget)

Gemeenten ontvangen van het rijk één gebundeld budget (BUIG: Wet Bundeling Uitkering Inkomensvoorzieningen Gemeenten) voor uitkeringen. Vanaf 1 januari 2015 betalen gemeenten vanuit dit budget ook de loonkostensubsidie. Na jaren van onderhandeling is op 15 mei 2014 door het kabinet een nieuw model vastgesteld waarmee het macrobudget over individuele gemeenten wordt verdeeld. Dit door het Sociaal en Cultureel Planbureau ontwikkelde model betreft zowel de kenmerken van de huishoudens (zoals leefvorm, leeftijd, wel of geen koopwoning, niet-westerse achtergrond en opleiding) als de kenmerken van een wijk, gemeente en regio bij het vaststellen van de budgetten. Op basis van deze kenmerken wordt uiteindelijk de hoogte van het bedrag per gemeente vastgesteld. Om de herverdeeleeffecten die met de overgang naar een nieuw model gepaard gaan te beperken en de financiële gevolgen voor gemeenten beheersbaar te houden heeft de staatssecretaris na overleg met de VNG tot een overgangsregime besloten. De eerste twee jaar worden de budgetten nog voor de helft vastgesteld op basis van uitgaven in het verleden en voor de helft op basis van het nieuwe model. In het derde jaar wordt 75 % op basis van het nieuwe model berekend, en vanaf het vierde jaar wordt het budget daar helemaal op gebaseerd. Na twee jaar vindt een evaluatie plaats.

Het macrobudget voor de BUIG is dus een bijdrage voor de uitvoering van een aantal samengevoegde wetten. Het betreft de Participatiewetuitkering, (bestaande uit WWB-inkomensdeel en loonkostensubsidies), de IOAW, de IOAZ en de Bbz (alleen het onderdeel tijdelijke uitkeringen levensonderhoud voor startende ondernemers). Hierdoor ontvangen gemeenten één budget voor de bekostiging van uitkeringen op grond van de genoemde wetten. Het voorlopige BUIG-budget voor 2015 is zo'n 225 miljoen lager dan het definitieve BUIG-budget in 2014.

De daling van het BUIG-budget van 2014 op 2015 wordt met name veroorzaakt door de daling van de Participatiewet uitkering. Deze daling komt door een aantal wetswijzigingen die in 2015 in werking treden. Daarnaast wordt de afname veroorzaakt door de verwachte daling van de werkloosheid en de doorwerking daarvan op het aantal Participatiewetuitkeringen.

Ondanks de wijzigingen op de BUIG uitkeringen zijn de financiële uitkomsten voor Lelystad over 2015 ten opzichte van 2014 nagenoeg hetzelfde.

Bijlage 1 Inbesteding van Beschut Werken en Arbeidsmatige Dagbesteding.

In het kader van het project “Werk is de beste zorg”¹³ heeft bureau Berenschot samen met acht SW-bedrijven onderzoek gedaan naar de aansluiting tussen Beschut Werken en Arbeidsmatige Dagbesteding. Gedurende dit project is praktisch onderzoek gedaan naar reeds bestaande en mogelijke arrangementen voor aansluiting tussen dagbesteding en beschut. De vier vormen van aansluiting die tussen dagbesteding en beschut in de praktijk werden aangetroffen zijn:

Vormen van aansluiting tussen dagbesteding en beschut werken¹⁴

SW organisaties die arbeidsmatige dagbesteding faciliteren voor zorginstellingen

Dagbesteding in de wijk, vaak met welzijn door SW/ en-of zorg organisaties

Zorgorganisaties die zelf een combi van dagbesteding-beschut werken opzetten

Werken bij een opdrachtgever, detachering, begeleid werken, individuele begeleiding

Uit een discussie tussen SW organisaties en Zorg organisaties bleek dat er zeker verschillen zijn tussen de doelgroep SW beschut en de doelgroep Arbeidsmatige Dagbesteding in de zorg. Zij vragen om andere vormen van begeleiding: bij SW is begeleiding sterk gericht op werknemersvaardigheden; hoe men iets moet doen, vragen kan stellen et cetera. Bij de zorgcliënten is erg belangrijk dat er ook genoeg ruimte en vaardigheid is voor het helpen bij andere problemen bijvoorbeeld op het gebied van huisvesting, familie en gezondheid.

Duidelijk is dat er onderscheid wordt gemaakt tussen sociale participatie en economische participatie. De vraag is wat zwaarder moet wegen: participatie (de menselijke factor) of loonvormende arbeid (de economische factor)? Vanuit het perspectief van de financierbaarheid van het aanbod moet het (ook) economisch verantwoord zijn om werk voor deze doelgroepen te organiseren. Hierover zijn de meningen echter verdeeld. Voor vertegenwoordigers uit de sociale werkvoorziening blijken economische factoren zwaarder te wegen dan voor vertegenwoordigers uit de zorg / gemeenten. Daar zijn de sociale factoren meer leidend.

Het lijkt hier om een schijntegenstelling te gaan. Het Beschut Werken maakt gebruik van condities /polisvoorwaarden van loonvormende arbeid, de mensen hebben een dienstbetrekking, maar het is uitdrukkelijk geen economisch interessante activiteit waarbij de kosten voor het creëren van economische waarde enigszins in redelijke balans zijn met de baten. Het blijft in beide gevallen een ‘mensgericht’ product, gericht op het welzijn van de burger en niet diens economische meerwaarde.

Natuurlijk liggen er nog veel uitwerkingsvragen. Enkele voorbeelden:

- Gaat de gemeente Lelystad een voorziening Beschut Werken inrichten? En zo ja – het ziet er immers naar uit dat het een wettelijke verplichting wordt - in welke vorm en in welke omvang wordt de faciliteit beschikbaar gesteld?
- Hoe wordt de toegang tot het Beschut Werken georganiseerd?
- Gaan de plaatsen Beschut Werken onderdeel uitmaken van het afsprakenkader van de regionale werkkamer (i.o)? De prioritaire doelgroepen voor de garantiebanen zijn de WAJONG’rs van het UWV en de WSW wachtlijst. Deze doelgroep past goed in de doelgroep van de garantiebanen.

Echter, wat de antwoorden op deze vragen ook zullen zijn, het Rijk legt hoe dan ook de financiële verantwoordelijkheid bij de gemeente en als zodanig is het raadzaam om ongeacht de lokale omvang van de voorziening, te kiezen voor een vorm die in financiële termen maximaal beheersbaar is/blijft.

¹³ Verslag rondetafel bijeenkomst dagbesteding – beschut werken Berenschot kantoor Den Haag, 26 april 2013

Bijlage 2: Overzicht van activiteiten in 2014 implementatieproces Participatiewet

Voorjaar 2014	Zomer 2014	Najaar 2014	Winter 2014
Onderzoeken wetswijzigingen Inregelen projectorganisatie Ontleden werkzaamheden Inrichting werkprocessen Vorbereiden automatisering Vorbereiden beleid	Eerste communicatie richting cliënten Aansluiting met informatiemanagement Opstellen verordeningen Aansluiting overlappende processen WMO	Afronden verordening Afronden beleid Tweede communicatie richting cliënten Afronden documenten Ontwikkelen automatiseringsscripts Start opleidingen personeel	Derde communicatie richting cliëntèle Schrijven werkinstructies Afronden automatisering Doorvoeren omzetting kindregelingen

Onderwerp	Gereed
4 weken zoektijd	klaar
Aanvullende zorgverzekering (BB)	klaar
Wijzigingen bijzondere bijstand (BB)	klaar
Instream doelgroep Wajong	november
Kindregelingen (afschaffen AOK)	december
Kostendelersnorm	oktober
Loonkostensubsidie	oktober
Maatregel bij ernstige gedragingen	klaar
Afbouw en wijziging IOAW / IOAZ	klaar
Uniformering verplichtingen	klaar
Verlenging periode van verrekening	klaar
Verzwegen gezinslid (art. 59 lid 3)	klaar
Inkomensvrijlating bij medische urenbeperking	december
Studiekostentoeslag	klaar
Tegenprestatie naar Vermogen	evaluatie Q1 2015