

Transformatie **Sociaal** Domein



Beleidskader Participatiewet

van de gemeente Valkenburg aan de Geul

en de 5 andere Maastricht-Heuvellandgemeenten



Eigen verantwoordelijkheid Wajong **Werken naar vermogen**

Economische onafhankelijkheid *Kostenefficient* WswGezond aan

het werk *Voor wat hoort wat* WWB **Zelfredzaamheid** Creatief

Integraliteit Eenvoudig doen wat eenvoudig kan

Werkgeversbenadering *Workfirst*

Concept 17 januari 2014

Voorwoord

We staan in onze regio voor een enorme opgave. Net als in alle andere gemeenten van Nederland gaan de gemeenten in Maastricht-Heuvelland vanaf 2015 de Participatiewet uitvoeren. Met deze wet komt er één regeling voor de onderkant van de arbeidsmarkt. Als gemeenten zijn we reeds sinds jaar en dag bezig met het verstrekken van uitkeringen, het toeleiden van mensen naar de arbeidsmarkt en met de uitvoering van de sociale werkvoorziening. Vanaf 2015 komt daar een deel van de jongeren met een arbeidshandicap bij. Wij als gemeenten gaan vanaf 2015 het beleid en de uitvoering daarvan in z'n geheel inrichten, met inbegrip van een behoorlijke bezuiniging.

Dat geldt niet alleen voor de participatiewet. Ook de jeugdzorg en de begeleiding en dagbesteding van mensen die langdurig zorg nodig hebben, wordt onze verantwoordelijkheid.

Onze ambities zijn groot. We zien de opgave dan ook als een kans om de taken zo dicht bij de mensen als mogelijk te organiseren en samen met hen invulling te geven. Want ook dat maakt onderdeel uit van deze 'transformatieopgave': de mensen zoveel mogelijk op eigen kracht laten participeren aan de samenleving.

Daarvoor is samenwerking nodig en beleid. We moeten immers een gemeenschappelijke visie hebben van waaruit we deze opgave, dit beleid vormgeven. En we moeten afspraken maken, met elkaar en met onze samenwerkingspartners over hoe we dat gaan doen. Over hoe we het beleid gaan organiseren, financieren en monitoren. Wat onze uitgangspunten zijn en wat ieders taak en rol is. En dat alles met minder geld dan nu beschikbaar is. Daarom dit kader.

En ondertussen rijdt de trein door. De eerste sprintjes hebben we met succes getrokken. Dat schept vertrouwen in elkaar en in de toekomst en in de samenwerking die in deze regio broodnodig is om deze operatie tot een goed einde en een nieuw begin te brengen.

Wij rekenen daarbij op ieders steun en inzet!

De gezamenlijke colleges van de gemeenten in Maastricht-Heuvelland.

Inhoudsopgave

VOORWOORD	2
INHOUDSOPGAVE.....	3
INLEIDING.....	4
1. WETTELIJK KADER	5
<i>Kern Participatiewet.....</i>	<i>5</i>
<i>Doelgroepen Participatiewet</i>	<i>5</i>
<i>Omvang doelgroep Participatiewet.....</i>	<i>6</i>
<i>Instrumenten Participatiewet</i>	<i>6</i>
<i>Huidige voorzieningen.....</i>	<i>8</i>
2. WAT WORDT DE OPGAVE VOOR DE GEMEENTE?	10
3. KADER 'MAASTRICHT-HEUVELLAND WERKT'	11
<i>Werken naar vermogen</i>	<i>11</i>
<i>Eigen verantwoordelijkheid.....</i>	<i>12</i>
<i>Goede match tussen vraag en aanbod</i>	<i>13</i>
<i>Hoe verhoudt de uitvoering van de Participatiewet zich tot het Sociaal Team?</i>	<i>13</i>
<i>Geleidelijke transformatie.....</i>	<i>14</i>
<i>Uitgangspunten.....</i>	<i>15</i>
<i>De vier dimensies in de Participatiewet</i>	<i>15</i>
4. FINANCIËLE CONSEQUENTIES EN HET VOORLOPIG MEERJARENPERSPECTIEF	17
5. VERVOLGPROCES	19
6. BESLISPUNTEN	20
BIJLAGE	21
<i>Lijst met afkortingen</i>	<i>21</i>

Inleiding

De 6 gemeenten in de regio Maastricht-Heuvelland (Eijsden-Margraten, Gulpen-Wittem, Maastricht, Meerssen Vaals en Valkenburg aan de Geul) hebben met elkaar besloten gezamenlijk en in samenhang de transformatie van het sociaal domein op te pakken. Daarmee is de basis gelegd voor een samenhangende, regionale beleidsontwikkeling van de drie decentralisaties. Voor u ligt het beleidskader van de decentralisatie Participatiewet en dit vormt de basis voor de concrete uitwerking in de loop van 2014 van de Participatiewet.

De gezamenlijke aanpak van de 6 gemeenten in Maastricht-Heuvelland is enerzijds ingegeven door het feit dat dit de schaal is waarop al geruime tijd samenwerking bestaat, onder andere op het gebied van re-integratie en de ambitie van de gemeenten om ook de WSW op deze schaal verder vorm te geven. Anderzijds is er op landelijk niveau aangestuurd op vormgeving van (sub)regionale samenwerkingsverbanden rond de drie decentralisaties (brief Plasterk aan de Tweede Kamer d.d. 19-02-2013).

Dit beleidskader is onder voorbehoud. Immers, het wetsvoorstel is pas op 2 december 2013 aangeboden aan de Tweede Kamer. Daarnaast is het Sociaal Akkoord nog niet uitgewerkt. Zowel de resultaten van het wetgevingstraject als de uitwerking van het Sociaal Akkoord kunnen ervoor zorgen dat het in dit document beschreven beleidskader bijgesteld moet worden.

Met de Participatiewet streeft het Kabinet één regeling aan de onderkant van de arbeidsmarkt na, waarbij de WWB, de Wsw en delen van de Wajong worden samengevoegd. Naast deze operatie gaat de invoering van de wet gepaard met een grote bezuinigingsopgave. In de volgende paragrafen komen achtereenvolgens aan bod: het wettelijke kader (paragraaf 1), de opgaven voor de gemeenten (paragraaf 2), het kader 'Maastricht-Heuvelland werkt' (paragraaf 3), de financiële consequenties (paragraaf 4) en het vervolgproces (paragraaf 5).

1. Wettelijk kader

Om een beeld te geven van hetgeen het Kabinet met de invoering van de Participatiewet beoogd, worden in deze paragraaf de relevante passages van de Memorie van Toelichting op het Wetsvoorstel Participatiewet¹ weergegeven. Het betreft hier dus een citaat van het Kabinetsstandpunt en geen standpunten van de gemeenten.

Kern Participatiewet

Zoals gezegd is op 2 december 2013 het wetsvoorstel Participatiewet aan de Tweede Kamer aangeboden. De doelstelling van de Participatiewet is om één regeling te creëren voor alle mensen die kunnen werken, maar daarbij ondersteuning nodig hebben. Als onderdeel van de wet wordt de instroom in de SW oude stijl stopgezet en wordt de toegang tot de Wajong beperkt tot volledig en duurzaam arbeidsongeschikten. De mensen die nu gebruik maken van de Wajong worden herkeurd, waarbij alle mensen met arbeidsvermogen naar de gemeente zullen gaan.

De huidige Wet Werk en Bijstand staat model voor de Participatiewet. Met de komst van de Participatiewet ontvangen gemeenten een jaarlijks vast budget voor het betalen van de uitkeringen (inkomensdeel). Overschotten hierop kunnen gemeenten naar eigen inzicht inzetten. Hierdoor worden gemeenten geprikkeld om het aantal mensen dat afhankelijk is van een Participatiewetuitkering zo laag mogelijk te houden. Daarnaast ontvangen gemeenten onder de Participatiewet een gebundeld re-integratiebudget, waarin het flexibele re-integratiebudget van de WWB, de middelen van de Wsw en een deel van de budgetten van de Wajong worden samengevoegd.

Het kabinet wil dat zoveel mogelijk mensen economisch zelfredzaam zijn. Werk gaat immers altijd boven inkomen. Mensen die nu nog gesubsidieerde arbeid verrichten, met een uitkering thuis zitten of die een geringe arbeidscapaciteit hebben, moeten zoveel mogelijk regulier aan het werk. Dat is het uitgangspunt van de Participatiewet. Hierbij biedt de gemeente als dat nodig is ondersteuning, waarbij de zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid centraal staan. Eventuele productiviteitsderving bij de werkgever wordt gecompenseerd met een loonkostensubsidie.

Doelgroepen Participatiewet

De Participatiewet wordt een brede voorziening met gelijke rechten, plichten en arbeidskansen voor mensen met arbeidsvermogen. De Participatiewet omvat de volgende doelgroepen:

- WWB: de doelgroep van de WWB zijn mensen die geen werk hebben en een beroep doen op inkomensondersteuning.
- Wajong: de Wajong is bedoeld voor jonggehandicapten die een arbeidsbeperking hebben, maar die wel arbeidsvermogen hebben. Mensen die duurzaam en volledig arbeidsongeschikt zijn blijven in de Wajong. Het huidige Wajong-bestand wordt daarom beoordeeld op arbeidsvermogen.
- Wsw: onder de Wsw vallen de mensen met een beperking die in staat zijn om begeleid of in een beschermde omgeving te werken. Voor degenen die dat nodig hebben blijft beschut werken bestaan. Vanaf 1 januari 2015 is het niet meer mogelijk om in te stromen in de Wsw.

¹ Wetsvoorstel Participatiewet, 33 161, 02-12-2013

Deze mensen melden zich dan via het loket van de Participatiewet. Wie op 1 januari 2015 al werkt binnen de Wsw behoudt zijn rechten en plichten.

Omvang doelgroep Participatiewet

Onderstaand overzicht schetst een beeld van de omvang van de doelgroep waar het in het kader van de Participatiewet om gaat. Hierbij merken we op dat van de huidige Wajong-ers in de tabel alleen de tijdelijk en gedeeltelijk arbeidsongeschikte Wajong-ers vanaf 1 januari 2015 naar de gemeenten komen. De volledig en duurzaam arbeidsongeschikte Wajong-ers blijven bij het UWV.

<i>Gemeente</i>	<i>nWW, totaal</i>	<i>nWW, <27 jaar</i>	<i>Lopende Wajong</i>	<i>WWB</i>	<i>WSW</i>
Eijsden-Margraten	570	45	199	202	98
Gulpen-Wittem	375	31	153	132	113
Maastricht	4.950	511	1.786	3.456	1.000
Meerssen	541	56	179	210	93
Vaals	313	26	83	300	86
Valkenburg aan de Geul	655	48	183	300	107

- cijfers nWW per juni 2013
- cijfers huidige Wajong bij UWV per 31-05-2013
- cijfers WWB per 01-10-2013
- cijfers WSW per 01-10-2013

Instrumenten Participatiewet

Gemeenten krijgen in de Participatiewet een aantal instrumenten ter beschikking. Zij hebben de (beleids)vrijheid of, hoe en aan wie zij deze instrumenten aanbieden. Dat wordt vastgelegd in verordeningen die we in de loop van 2014 opstellen. Onderstaand wordt een toelichting gegeven op de diverse instrumenten.

Loonkostensubsidie

Gemeenten krijgen de beschikking over loonkostensubsidie, die betaald zal worden uit het inkomensdeel van de WWB. De loonkostensubsidie hoeft niet per se tijdelijk te zijn. Het instrument loonkostensubsidie is inzetbaar voor mensen die niet in staat zijn 100% van het wettelijk minimumloon (WML) te verdienen. De gemeenteraad stelt bij verordening regels vast voor:

- de voorwaarden waaronder personen en werkgevers in aanmerking komen voor voorzieningen.
- de vergoeding waar een werkgever voor in aanmerking komt bij ziekte van de werknemer die een structurele of functionele beperking heeft, of voor wie de werkgever een loonkostensubsidie ontvangt.

Gemeenten kiezen hoe zij bepalen of iemand tot de doelgroep behoort. Het college van B&W stelt ambtshalve elk jaar de loonwaarde vast, behalve bij werknemers die beschut werk doen. Voor hen wordt de loonwaarde eens in de 3 jaar vastgesteld. De wijze waarop zij die bepalen moet aan een aantal minimumeisen voldoen. De regering gaat ervan uit dat binnen de 35 werkbedrijven minimumeisen worden opgesteld, anders legt de overheid de minimumeisen vast in regelgeving. Het college kan een persoon die behoort tot de doelgroep 'loonkostensubsidie', maximaal drie maanden bij een werkgever onbeloonde werkzaamheden laten verrichten met het oog op een reële (vaststelling van de) loonwaarde. De hoogte van de loonkostensubsidie bedraagt het verschil tussen loonwaarde en WML, maar ten hoogste 70% van het WML. De werkgever kan de dienstbetrekking opzeggen indien na herindicatie de subsidie niet meer wordt verleend.

Werkbedrijven

In 35 op te richten werkbedrijven zullen gemeenten samenwerken met werkgevers en werknemers om mensen met een arbeidsbeperking, al dan niet met loonkostensubsidie en begeleidingsbijdrage van de gemeente, aan de slag te helpen bij reguliere bedrijven. De mensen met een arbeidsbeperking worden met een loonkostensubsidie in dienst genomen door of via een detacheringconstructie bij een bedrijf (bijvoorbeeld door baangaranties van werkgevers en andere constructies). Het instellen van de 35 werkbedrijven betekent niet dat de huidige sociale werkplaatsen hoeven te fuseren. De werkbedrijven worden namelijk geen nieuwe bureaucratische structuur maar tafels die het matchen makkelijker maken en zo veel mogelijk aansluiten op bestaande samenwerkingsverbanden in de 35 arbeidsmarktregio's. De 'werkkamer', met daarin werkgevers, werknemers en gemeenten, werkt uit wat dit in praktijk betekent. Echter: de gemeente betaalt en zal daarom ook een bepalende rol hebben.

Beschut werk

Om mensen met een arbeidshandicap aan de slag te helpen, krijgen gemeenten de mogelijkheid om mensen te plaatsen in de nieuwe voorziening beschut werken. Dit is echter geen verplichting². Het college van B&W kan degene die uitsluitend in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden mogelijkheden tot arbeidsparticipatie heeft in een dienstbetrekking in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden werkzaamheden laten verrichten. In de verordening stelt de gemeenteraad in elk geval vast

- op welke wijze wordt bepaald wie in een beschutte omgeving mogelijkheden tot arbeidsparticipatie hebben
- welke voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling worden aangeboden.
- hoe de omvang van het aanbod van de voorziening wordt bepaald.

Gemeenten betrekken bij het organiseren van beschut werk het werkbedrijf. Er is altijd sprake van een dienstbetrekking. Dit kan ook bij een reguliere werkgever zijn. De beloning van werknemers in de voorziening beschut werk zal plaatsvinden conform de cao van de branche waarin hij/zij werkzaam is of, als er geen cao van toepassing is, ten minste conform het WML. Dit kan door het instrument van loonkostensubsidie.

Bij het nieuwe beschut werken gaat het om mensen die door hun lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking een zodanige mate van begeleiding en aanpassing van de werkplek nodig hebben, dat niet van een reguliere werkgever verwacht mag worden dat hij deze mensen in dienst

² De gemeenten in Maastricht-Heuvelland zullen nog een besluit moeten nemen over de vraag of het instrument beschut werken vorm wordt gegeven en zo ja, onder welke voorwaarden.

neemt. Dat neemt niet weg dat gemeenten deze dienstbetrekking ook kunnen organiseren bij een reguliere werkgever die deze begeleiding en aanpassingen wel, met ondersteuning door een gemeente, kan aanbieden.

Arbeitsplaatsen bij werkgevers en quotum

Werkgevers en overheden hebben zich met het sociaal akkoord gecommitteerd aan het vergroten van het aantal banen voor mensen met een arbeidsbeperking. Werkgevers stellen zich garant voor 100.000 banen voor mensen met een arbeidsbeperking die niet zelfstandig het WML kunnen verdienen, op te bouwen in een periode van 10 jaar. De overheid stelt zich gedurende dezelfde periode garant voor 25.000 extra banen voor deze doelgroep. Wanneer de werkgevers zich niet houden aan deze afspraak, dan zal alsnog de Quotumwet van kracht worden, zodat deze garanties wettelijk afgedwongen kunnen worden.

Werkpleinen

Op de 35 Werkpleinen moeten regionale werkgevers, vakbondsbestuurders en wethouders van betrokken gemeenten een regionaal arbeidsmarktbeleid tot stand brengen.

Huidige voorzieningen

De komst van de Participatiewet heeft grote gevolgen voor de huidige regelingen.

Huidige WWB

Een hoofdonderdeel van de Participatiewet is de WWB oude stijl. De WWB is in 2004 in werking getreden, waarbij gemeenten een hoofdrol spelen en geld overhouden als mensen een uitkering verlaten. In de eerste jaren na invoering van de WWB is in veel gemeenten een flinke reductie in het bijstandsvolume gerealiseerd. In de afgelopen jaren is het bijstandsvolume door toedoen van de economische crisis opgelopen. Volgens ramingen van het CPB zal het bijstandsvolume tot 2015 blijven stijgen, daarna zal het bijstandsvolume naar verwachting weer dalen.

Wsw

In het regeerakkoord is aangegeven dat de sociale werkvoorziening in haar huidige vorm ophoudt te bestaan. Dit betekent dat er vanaf 1 januari 2015 geen nieuwe instroom in de WSW meer zal plaatsvinden. Een SW-indicatie kan tot 16 weken voor 1 januari 2015 worden aangevraagd bij het UWV. Via de natuurlijke uitstroom uit de SW, zal het huidige SW bestand langzaam afgebouwd worden tot nul. Het tempo van de afbouw van het huidige SW bestand is ongeveer 6 % per jaar. Gemeenten blijven in de tussentijd gewoon verantwoordelijk voor de SW. Begeleid werken blijft mogelijk voor de groep SW oude stijl. Verder behouden de mensen die nu gebruik maken van de SW hun arbeidsvoorwaarden.

Wajong

Momenteel vindt de uitvoering van de Wajong plaats via het UWV. In de Participatiewet is besloten om de instroom in de Wajong te beperken tot mensen met een volledige en duurzame arbeidsbeperking. Mensen die niet (meer) in aanmerking komen voor de Wajong kunnen een beroep doen op de gemeente voor begeleiding naar werk. Daarnaast zullen de mensen die nu gebruik maken

van de Wajong worden herkeurd, waarbij volledig en duurzaam arbeidsongeschikten bij het UWV kunnen blijven en mensen met arbeidsvermogen naar de gemeente zullen gaan.

CONCEPT

2. Wat wordt de opgave voor de gemeente?

De invoering van de Participatiewet en de daarmee gepaard gaande bezuinigingen stelt de gemeenten voor een aantal forse uitdagingen:

- Het versterken van de samenwerking met werkgevers (vraag gestuurd).
- Het realiseren van een toenemend aantal plaatsingen bij reguliere werkgevers van personen die nu nog een SW-indicatie hebben.
- Implementatie van de Participatiewet vanuit onze gezamenlijke visie op de invulling van het sociale domein. De toegang tot vangnetvoorzieningen en de ondersteuning die nodig is om het vangnet overbodig te maken, moeten meer in samenhang georganiseerd worden. De benadering bij intake moet in ieder geval hetzelfde zijn, namelijk het aanspreken op eigen verantwoordelijkheid en het benutten en versterken van de omgeving i.p.v. het indiceren voor een voorziening.
- Het beleidsmatig voorbereiden en implementeren van de wijzigingen die al in 2014 in de WWB doorgevoerd worden. Het gaat in deze ronde van WWB maatregelen vooral om de thema's: de kostendelersnorm (de vervanger van de 'huishoudinkomenstoets'), de activerende werking van de arbeid- en re-integratieplicht, zoals de tegenprestatie, de intensivering van het armoedebeleid en de hervorming van de kindregelingen.
- Het opvangen van een forse bezuiniging: meer mensen aan het werk helpen met minder re-integratiemiddelen. De doelgroep zal als gevolg van de invoering van de Participatiewet namelijk naar verwachting met 33% toenemen, terwijl de beschikbare re-integratiemiddelen gehalveerd worden. Hierbij is nog geen rekening gehouden met een toename van de doelgroep als gevolg van economische ontwikkelingen. Dit betekent dat keuzes gemaakt moeten worden.

3. Kader 'Maastricht-Heuvelland werkt'

Zoals het er nu naar uitziet krijgen de gemeenten met de invoering van de Participatiewet meer beleidsvrijheid en meer mogelijkheden om voor een bredere doelgroep arbeidsparticipatie en maatschappelijke participatie te stimuleren. Daar staat zoals gezegd evenwel tegenover dat de gemeenten, als gevolg van de afnemende budgetten en toenemende doelgroepen, keuzes moeten maken bij de invulling van die beleidsvrijheid en mogelijkheden. Tevens zal een keuze moeten worden gemaakt over de rolverdeling tussen de partijen, zoals sociale diensten, SW-organisaties, re-integratiebedrijven, etc., die betrokken zijn en/of worden bij de uitvoering van de Participatiewet. Ook het UWV speelt bij de uitvoering van de Participatiewet een rol en bezien zal worden op welke wijze invulling wordt gegeven aan een adequate samenwerking, zodat de gemeenten optimaal gebruik kunnen maken van die rol van UWV. In deze paragraaf wordt beschreven met welke kaders de gemeenten invulling gaan geven aan de beleidsvrijheid en de uitvoering van het beleid. Hierbij vormen de thema's werken naar vermogen, eigen verantwoordelijkheid van de burger en het realiseren van een goede match tussen vraag en aanbod de rode draad.

Werken naar vermogen

In de nieuwe visie van gemeenten gaan mensen werken naar vermogen en doen zij dat bij voorkeur bij werkgevers in reguliere banen: **MAASTRICHT-HEUVELLAND WERKT**. Economische onafhankelijkheid is hierbij het primaire doel. Wanneer dat niet lukt en/of regulier werk nog niet tot de mogelijkheden behoort, werken mensen naar vermogen in andere vormen van werk (gesubsidieerd werk, werken met behoud van uitkering, tegenprestatie, beschut werk, dagbesteding). Zij doen dat in de wijken en kernen van de regio Maastricht-Heuvelland in het beheer van de openbare ruimte, bij maatschappelijke organisaties, bij verenigingen etc. Op die manier worden zij in staat gesteld om ervaring op te doen en zich verder te ontwikkelen. Ook kan op deze manier een koppeling gemaakt worden met andere beleidsvelden (zoals de WMO). Dit soort initiatieven dragen bij aan burgerkracht.

De Participatiewet beoogt de gemeenten het instrument in handen te geven om mensen naar werk toe te leiden en hiermee tal van problemen die spelen in gezinnen op te lossen dan wel te voorkomen. Immers, met werken verwerven mensen economische onafhankelijkheid, kunnen ze in eigen levensonderhoud voorzien, nemen ze deel aan sociale verbanden en zijn ze in staat financiële vraagstukken beter het hoofd te bieden. Ook flankerende instrumenten van de Participatiewet, zoals het minimabeleid, bijzondere bijstand en schuldhelpverlening dragen er toe bij dat mensen makkelijker naar werk toe kunnen worden geleid en dus minder beroep hoeven te doen op voorzieningen in het Sociale Domein.

Het instrument 'werken met behoud van uitkering' wordt in de nieuwe aanpak structureel ingezet voor mensen die (nog) niet in aanmerking komen voor regulier werk. Maatschappelijke organisaties en de gemeenten kunnen voor de dienstverlening aan de burgers, (additioneel) gebruik maken van de diensten van mensen die willen participeren in de samenleving. Hierbij moeten we denken aan werkzaamheden als het onderhouden van een krantenwijk, werkzaam zijn in het groenonderhoud, het beheer van de openbare ruimte, de bibliotheek, de bejaardensoos, de kaartmiddag, het buurtcentrum etc. Door deze inzet kunnen het publieke (WMO, beheer openbare ruimte, onderwijs, zorg, etc.) en het sociale domein over en weer elkaar versterken. Zo kan vanuit de Participatiewet menskracht worden geleverd en worden er vanuit het publieke domein werkzaamheden en plekken

beschikbaar gesteld waar mensen, die (nog) geen regulier werk kunnen verrichten, ervaring op doen en vaardigheden ontwikkelen.

Voorwaarde en succesfactor voor het slagen van deze vorm van werken in het publieke domein is adequate ondersteuning van de mensen die werken met behoud van uitkering. Deze ondersteuning is vooral gericht op het verwerven van regulier werk en op het vergroten van de zelfredzaamheid.

Mensen werken naar vermogen. En om in beeld te brengen wat dat vermogen is, is een goede diagnose noodzakelijk. Deze diagnose vindt in een reële werkomgeving plaats en is gericht op het bepalen van het arbeidsvermogen en het zelfredzaamheidsniveau. Mensen met een beperkt arbeidsvermogen worden zo veel mogelijk toe geleid naar reguliere werkgevers, die voor het productiviteitsverlies gecompenseerd worden met een wettelijke loonkostensubsidie.

Voor de groep mensen met een blijvende afstand tot de arbeidsmarkt die aangewezen zijn op regelmatige arbeid in een stabiele werkomgeving kan het instrument beschut werken³ ingezet worden. Voor hen is een leerwerkbaan geen optie. Ze hebben behoefte aan passend werk, waarbinnen ze kunnen werken aan hun competenties en hun productiviteit tot op het voor hen maximaal haalbare niveau. Voorwaarde voor deze groep is een plek waarin ze vertrouwen hebben, waar ze zich vertrouwd voelen.

Beschut werken vindt momenteel vooral plaats binnen de muren van het SW-bedrijf. In de nieuwe aanpak zal het beschut werken ook decentraal worden uitgevoerd. In kern, dorp, buurt en wijk worden mensen in een meer of minder beschutte omgeving aan werk geholpen. Zo worden activiteiten voor de wijk, door de wijk en in de wijk uitgevoerd, kan een goede koppeling worden gelegd met dagbesteding en worden synergievoordelen (minder vervoerskosten, betere benutting van capaciteit en infrastructuur) optimaal benut. Door gebruikmaking van de loonkostensubsidie kunnen deze beschutte werkplekken ook ingevuld worden bij reguliere werkgevers.

Eigen verantwoordelijkheid

Iedere burger is zelf verantwoordelijk om zo veel en zo snel mogelijk zijn eigen inkomen te verdienen. (Inkomens)ondersteuning wordt alleen daar geboden waar dat nodig is, zonder de verantwoordelijkheid over te nemen. Het is de plicht van iedere uitkeringsgerechtigde zelf om werk te zoeken en te vinden. Doet hij of zij dat niet, dan kan de uitkering worden geweigerd. Het toezien op de naleving daarvan is en blijft een belangrijke taak voor de gemeente. Inkomensondersteuning is altijd aanvullend op wat mensen zelf kunnen. Dat geldt ook voor de inzet van instrumenten. Participatie/werk draagt bij aan het versterken van de eigen kracht. Iedere interventie is daarom gericht op werken en meedoen.

Om zowel de eigen verantwoordelijkheid aan te spreken als werk boven inkomen te plaatsen, wordt een inspanningsperiode van 4 weken ingevoerd⁴, alvorens de inkomensondersteuning toe te kennen een effectieve optie is voor de hele doelgroep. Soms lukt het werkzoekenden namelijk om binnen de zoektijd van 4 weken zelf een baan te vinden, terwijl ze zich afhankelijk opstellen als ze bij de Sociale Dienst binnen komen. We moeten dus niet te snel de eigen kracht en eigen verantwoordelijkheid overnemen. Op basis van de ervaringen met de groep jongeren tot 27 jaar waarbij reeds een

³ Zie noot 2.

⁴ Deze zoektijd wordt vanaf 1 juli 2014 ingevoerd in de WWB als gevolg van de Wet Maatregelen WWB, 33 801.

inspanningsperiode van 4 weken wordt gehanteerd, wordt een pilot ingericht om deze groep uit te breiden naar de hele doelgroep, uitzonderingen daargelaten.

Ter illustratie ziet het proces er dan als volgt uit: als een cliënt zich meldt krijgt hij/zij een zoektijd van vier weken om vooral zelf aan het werk te gaan en te komen. Lukt dat niet binnen die vier weken en beoordelen we dat de inspanningen voldoende zijn geweest dan wordt de uitkeringsaanvraag in behandeling genomen. Bestaat na de eerste check recht op uitkering, dan wordt de diagnose gesteld om het arbeidsvermogen vast te stellen. Hij/zij gaat op basis van work first meteen aan de slag in een reële werkomgeving. Na het vaststellen van het arbeidsvermogen en het beoordelen van het recht op uitkering wordt een vervolgstap richting werk ingezet. Het gaat om een keuze tussen één van de zes vormen van werk, waarbij een voorziening kan worden ingezet om de inschakeling op de arbeidsmarkt te bevorderen.

Goede match tussen vraag en aanbod

Om tot een goede match te komen tussen de vraag van de werkgevers en het werknemersaanbod zijn een aantal zaken van cruciaal belang.

Een effectieve eenduidige (eu)regionale werkgeversbenadering is noodzakelijk om de vraagzijde inzichtelijk te maken. De ervaringen in de pilot Podium24, die in februari 2014 zullen resulteren in een businesscase, zullen maatgevend worden voor de invulling die gegeven wordt aan één (eu)regionale werkgeversbenadering. Zowel de werkgevers als de werknemers hebben een eigen verantwoordelijkheid bij de totstandkoming van een match. Lef en adjustment zijn hierbij de sleutelwoorden. Van werkgevers wordt gevraagd om hun vacatures meer aanbodgeschikt te maken.

Anderzijds wordt van potentiële werknemers verwacht dat zij zich maximaal inspannen om zich te richten naar de vraag van de werkgever. Hierbij wordt geïnvesteerd in het behalen van een startkwalificatie, scholing van werkzoekenden (jongeren in het bijzonder) voor beroepen in groeisectoren en leerwerkbanen in vraagsectoren.

Deze investering van zowel werkgevers als werknemers/werkzoekenden draagt bij aan het succesvol verkrijgen van een duurzame baan (uitstroom) en aan het voorkomen van instroom in een uitkering (preventie).

Hoe verhoudt de uitvoering van de Participatiewet zich tot het Sociaal Team?

Doelstelling van onze nieuwe aanpak is dat burgers in de toekomst kunnen beschikken over een groter scala aan mogelijke oplossingen voor problemen rond zelfredzaamheid en participatie dan nu. In de beleidskaders is duidelijk gemaakt dat we vooral inzetten op burgerkracht, preventie, algemene voorzieningen en collectieve voorzieningen. Over de meeste van deze oplossingen kunnen burgers vrijelijk beschikken: er is geen indicatie of doorverwijzing voor nodig. Dat wil echter niet zeggen dat burgers zomaar de weg naar al deze oplossingen zullen weten te vinden. Bovendien zal een deel van de burgers ondersteuning nodig hebben die niet zomaar toegankelijk is, maar waarvoor een doorverwijzing (vrij inzetbare voorzieningen) of zelfs een indicatie (niet vrij-toegankelijke voorzieningen) nodig is.

Momenteel is er een scala aan 'loketten', die netjes de huidige verkokerde praktijk weerspiegelen en waarin in veel gevallen indicatie nodig is. Deze bestaande structuur willen we saneren. In de beleids- en uitvoeringsplannen zullen we uitwerken hoe we deze uitgangspunten precies vorm gaan geven. Duidelijk is daarbij nu al dat centraal in deze aanpak de werkwijze met Sociale Teams komt te staan, zoals die momenteel landelijk opgeld doet.

We willen werken aan een aanpak die is gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

- we werken conform de principes van de Kanteling: oplossingen worden zoveel mogelijk gerealiseerd met behulp van burgerkracht; waar publieke inzet aan de orde is, is deze zo beperkt mogelijk en worden algemene en collectieve voorzieningen geprefereerd boven individuele.
- We werken enkelvoudig waar enkelvoudige vragen en oplossingen aan de orde zijn.
- We voeren een (keukentafel-)gesprek als vraagverheldering aan de orde is.
- We werken integraal en generalistisch als de vraag van burgers meervoudig en (deels) licht van aard is.
- We kunnen overleggen met andere professionals als de casus daarom vraagt.

Deze uitgangspunten zullen de volgende organisatorische consequenties hebben:

- er zullen loketten voor enkelvoudige, simpele vragen blijven.
- Voor ingewikkelder en/of meervoudige vragen zal de werkwijze Sociaal Team een belangrijk instrument zijn. Vanuit deze werkwijze kunnen de volgende zaken vanuit een integrale en generalistische aanpak geboden worden (zo beperkt mogelijk en alleen waar nodig)⁵:
 - preventie;
 - informatie en advies;
 - vraagverheldering;
 - toetsing en inzet passende ondersteuning (toegang);
 - lichte interventies;
 - vorm van casemanagement inclusief verantwoord loslaten (nazorg).
- Voor multi-problem casussen hebben we een aparte aanpak.
- We werken efficiënt en effectief.
- We maken gebruik van en verbinden met bestaande succesvolle gemeentelijke praktijken en instrumenten.

Geleidelijke transformatie

De criteria waaraan ons eindplaatje moeten voldoen zijn helder. Maar hoe dat plaatje er precies uitziet moeten we nog ontdekken. Daarbij is straks onze werkwijze hetzelfde, maar ons beginpunt is dat niet.

Vandaar dat de 6 gemeenten in Maastricht-Heuvelland samen en ieder voor zich zullen bekijken welke bestaande loketten kunnen worden verkleind of afgeschaft en in welke fasering dit kan. Er wordt bekeken welke onderdelen naar de frontoffice (het sociaal team) kunnen en welk onderdelen door de backoffice afgehandeld zal worden. Daarbij geldt dat het inzetten van passende ondersteuning voor de jeugd en de nieuwe taken die van de AWBZ overgaan naar de WMO in ieder geval conform de nieuwe werkwijze vorm krijgen. Omgekeerd geldt dat uitkeringstaken vooralsnog niet in de nieuwe integrale aanpak worden ingebracht.

⁵ Deze zaken kunnen ook nog op andere plekken worden geboden, bv in loketten die zich richten op simpele vragen.

Uitgangspunten

Uit het hierboven beschreven beleidskader kunnen de volgende uitgangspunten gedestilleerd worden:

- Maastricht-Heuvelland werkt naar vermogen
- Eigen verantwoordelijkheid staat centraal en voorop, waarbij aansluiting wordt gezocht bij het reguliere proces van de ((eu)regionale) arbeidsmarkt
- Het pad van de aanvrager loopt altijd langs de volgende route:
 - Diagnose-plaatsing-ontwikkeling.
- Bij de plaatsing kan -binnen de budgettaire kaders- gebruik worden gemaakt van één of meer van de volgende vormen van werk:
 - regulier werk
 - gesubsidieerd werk
 - werken met behoud van uitkering
 - tegenprestatie
 - beschut werk⁶
 - dagbesteding
- Instroom beperken en uitstroom bevorderen
- Eén werkgeversbenadering voor de (eu)regionale arbeidsmarkt
- Een samenhangende aanpak binnen het sociale domein
- Scholing/training
- Koppeling WMO, beheer openbare ruimte, (jeugd)zorg en onderwijs alsmede koppeling kernen/wijkaanpak

De vier dimensies in de Participatiewet

Het realiseren van bovengenoemd kader kan worden uitgevoerd langs vier dimensies, te weten 'inzet burgerkracht', 'eigen kracht versterken', 'actief helpen' en 'regie (deels) overnemen'. Deze dimensies worden onderstaand nader toegelicht en zijn niet hiërarchisch, maar complementair aan elkaar. Daarom zijn ze horizontaal gevisualiseerd. De vier dimensies lopen in de praktijk in elkaar over en/of worden tegelijkertijd ingezet.

⁶ Indien voor de inzet daarvan wordt gekozen.

Inzet burgerkracht	Eigen kracht versterken	Actief helpen	Regie (deels) overnemen
<p>Burger zorgt er zelf voor dat hij/zij in eigen inkomen kan voorzien. Regelt dus zelf scholing, werk en alles wat daarvoor nodig is en vindt dat bij:</p> <ul style="list-style-type: none"> -reguliere werkgevers -Podium 24 -uitzendbureaus -vacaturebanken -onderwijs -werkpleinen -etc. 	<p>Lukt het niet om op eigen kracht in eigen inkomen te voorzien, dan wordt tijdelijk een uitkering verstrekt. Hieraan is meteen gekoppeld dat hij/zij alles in het werk stelt om zelf naar vermogen in het levensonderhoud te voorzien. Daarnaast worden voorzieningen ingezet zoals:</p> <ul style="list-style-type: none"> -het Diagnostisch werkcentrum -de work first aanpak -sollicitatietrainingen -Podium 24 -minimabeleid -schuldhulpverlening -bijzondere bijstand -etc. 	<p>Duurt het langer om in het eigen inkomen te voorzien dan worden re-integratie-instrumenten ingezet zoals:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Podium 24 -tegenprestatie -werken met behoud van uitkering -loonkostensubsidie -scholing -social return -minimabeleid -schuldhulpverlening -bijzondere bijstand -etc. 	<p>Zitten mensen langdurig in de uitkering, dan wordt de afstand tot de arbeidsmarkt zo groot dat zij (bijna) niet toe te leiden zijn naar die markt. Dan worden instrumenten ingezet zoals:</p> <ul style="list-style-type: none"> -onthefing arbeidsverplichtingen-eventueel beschut werken -schuldhulpverlening -minimabeleid -bijzondere bijstand -specifieke persoonlijke begeleiding en ondersteuning -etc.



4. Financiële consequenties en het voorlopig meerjarenperspectief

Gemeenten krijgen voor de uitvoering van de Participatiewet de beschikking over drie financieringsbronnen. Het is belangrijk om op te merken dat het kabinet plannen heeft om in 2016 een aantal budgetten die te maken hebben met de drie decentralisaties in te voegen in een sociaal deelfonds. De middelen van het gebundeld re-integratiebudget zullen naar verwachting in dit sociaal deelfonds terecht komen. Echter, voorlopig zal het inkomensdeel géén onderdeel uitmaken van het sociaal deelfonds. De financieringsbronnen zijn:

1. Inkomensdeel oude stijl, plus toevoegingen voor de inkomensondersteuning en loonkostensubsidies voor nieuwe doelgroepen.
2. Gebundeld re-integratiebudget, bestaande uit het Participatiebudget oude stijl, het WSW-budget oude stijl, plus toevoegingen voor de begeleiding van nieuwe doelgroepen.
3. Cluster Werk & Inkomen Gemeentefonds, plus een toevoeging voor de uitvoeringskosten nieuwe doelgroepen.

Met de komst van de Participatiewet ontvangen gemeenten een gebundeld re-integratiebudget, waarin het flexibele re-integratiebudget van de WWB, de middelen van de SW oude stijl en een deel van de budgetten van de Wajong worden samengevoegd. De middelen zijn bedoeld voor begeleiding van mensen die een loonkostensubsidie hebben (regulier of beschermt) en voor andere re-integratieactiviteiten.

De afbouw van het huidige SW-bestand gaat gepaard met een door de Rijksoverheid vastgestelde efficiencykorting die wordt uitgesmeerd over 6 jaar. De vergoeding per SW-arbeidsjaar zal dalen van € 25.900 in 2014 naar € 22.700 in 2020. Aangezien de gemiddelde loonkosten van SW-medewerkers cao-bepaald zijn en niet mee zullen dalen, zal er door toedoen van deze efficiencykorting een tekort op het subsidieresultaat ontstaan.

Voor gemeenten betekenen deze ontwikkelingen dat er grote financiële risico's ontstaan bij de uitvoering van de Participatiewet. Het Inkomensdeel, waarvoor gemeenten minimaal een tekort tot 10% binnen de eigen begroting dienen op te vangen, wordt voor een grotere doelgroep ingezet, maar wordt naar verwachting niet dienovereenkomstig verhoogd. Het Participatiebudget dient eveneens voor een grotere groep te worden ingezet, terwijl dit budget evenmin dienovereenkomstig wordt verhoogd. Bovendien speelt binnen dit laatste budget nog de discussie over het opvangen van het tekort dat ontstaat op de WSW.

Onderstaande is het meerjarenperspectief van de financiële ontwikkelingen van het Participatiebudget te schetsen. Dit overzicht is onder voorbehoud van vaststelling van de wet in het Parlement en de definitieve financiële kaders die daaruit voortvloeien.

Landelijke ontwikkeling Participatiebudget (x € miljoen)

	2014	2015	2016	2017	2018
Gebundeld re-integratiebudget na regeerakkoord	3040	2914	2761	2619	2491
Opgebouwd uit de volgende posten					
WSW budget oud	2355	2251	2078	1910	1754
Re-integratiemiddelen	685	663	683	709	737
waarvan					
Participatiebudget "oude stijl"	685	634	594	556	544
Begeleiding nieuwe doelgroep regulier werk	X	5	17	31	43
Begeleiding nieuwe doelgroep beschermt werk	X	7	23	37	49
Overheveling re-integratie Wajong	X	15	45	60	75

Bovenstaand landelijk overzicht is onderstaand indicatief⁷ per gemeente naar de lokale situatie vertaald.

NB Overzichten worden nog opgesteld en later ingevoegd.

Landelijke ontwikkeling Inkomensdeel

In de stukken die momenteel bekend zijn wordt geen meerjarenperspectief van het Inkomensdeel Participatiewet geschetst.

⁷ Het betreft slechts een indicatie aangezien de landelijke budgetten nog niet zijn verdeeld.

5. Vervolgproces

Voor de invoering van de Participatiewet is in het project 'Maastricht-Heuvelland werkt' een apart deelproces opgenomen. Dit proces is opgestart op het moment dat het wetsvoorstel Participatiewet op 2 december 2013 aan de Tweede Kamer is aangeboden. Het deelproces is er op gericht dat de Participatiewet per 1 januari 2015 is geïmplementeerd.

De planning van de beleidsvoorbereiding, in- en uitvoering Participatiewet op hoofdlijnen

Beleidskader Participatiewet	februari 2014 zes gemeenteraden en AB Pentasz
Beleidsplan Participatiewet	Juni 2014 zes gemeenteraden en AB Pentasz
Verordeningen Participatiewet	oktober 2014 zes gemeenteraden en AB Pentasz
Uitvoeringsbesluiten Participatiewet	november 2014 zes colleges en DB Pentasz
Implementatie	oktober-december 2014

Bij de beleidsvoorbereiding, in- en uitvoering Participatiewet is gekozen voor een subregionale aanpak voor beleid én uitvoering. Voor dit proces worden de werkgroepen Re-integratie, Inkomen en Uitvoering ingericht.

6. Beslispunten

1. Op basis van deze nota stellen we vast:
 - a. De uitgangspunten
 - b. Het beleidskader 'Maastricht-Heuvelland werkt
2. We geven opdracht om het beleidskader nader uit te werken in verordeningen en uitvoeringsbesluiten.

CONCEPT

Bijlage

Lijst met afkortingen

nWW	niet werkende werkzoekende
SW	Sociale werkvoorziening
UWV	Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen
TK	Tweede Kamer
Wajong	Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten
WMO	Wet maatschappelijk ondersteuning
WSW	Wet sociale werkvoorziening
WWB	Wet werk en bijstand

CONCEPT