



**Van** : college van burgemeester en wethouders

**Datum** : 4 maart 2014

**Portefeuillehouder(s)** : Mw. Y. Koster - Dreese

**Portefeuille(s)** : Sociaal Domein

**Contactpersoon** : G. Kraaijkamp

**Tel.nr.** : 0620094919

**E-mailadres** : kraaijkamp.g@woerden.nl

**Onderwerp:**

Beleidsbrief Participatie, Werk & Inkomen 2014

In relatie tot Rib Voortgang procesagenda Ferm Werk (14R.00063)

---

**Kennisnemen van:**

Bijgevoegde Beleidsbrief Participatie, Werk & Inkomen 2014

---

**Inleiding:**

Sinds 1 januari 2014 is Ferm Werk voor de gemeente Woerden de uitvoeringsorganisatie op het terrein van Participatie, Werk & Inkomen. In het verlengde van de Gemeenschappelijke Regeling is afgesproken dat

- elke deelnemende gemeente in februari van elk jaar een beleidsvisie formuleert
- op basis van die beleidsvisie een DVO tussen gemeente en Ferm Werk wordt overeengekomen
- Ferm Werk op basis van de DVO's met de deelnemende gemeenten een begroting opstelt.

2014 is in dit verband een overgangsjaar. Enerzijds omdat de GR niet eerder dan in december 2013 tot stand is gekomen en nog gewerkt wordt aan de uitwerking daarvan. Anderzijds omdat nog niet precies kan worden bepaald welke invloed de invoering van de Participatiewet per 1 januari 2015 gaat hebben.

Om bovenstaande reden is er voor gekozen voor 2014 geen beleidsvisie P, W&I te formuleren. In plaats daarvan is in een beleidsbrief het bestaande beleid samengevat en de stand van zaken met betrekking tot de invoering van de Participatiewet weergegeven. Eind van dit jaar zal op basis van de dan bekende inhoud van de Participatiewet, gestart worden met het opstellen van een "echte" beleidsvisie P, W&I.

---

**Kernboodschap:**

---

**Vervolg:**

---

**Bijlagen:**

1. Beleidsbrief Participatie, Werk & Inkomen 2014 (14i.00716)

---

De secretaris



dr. G.W. Goedmakers CMC

De burgemeester



V.J.H. Molkenboer

Beleidsbrief Participatie, Werk & Inkomen 2014  
Maart 2014

Inleiding

In december 2013 heeft de gemeenteraad van Woerden het Integraal Beleidsplan Sociaal Domein 2014-2016, Consultatieversie, vastgesteld. Daarmee is een kader aanvaard waarmee de transformatie van het sociaal domein zal worden vorm gegeven. Op 1 januari 2014 is een belangrijk element daarvan in gang gezet. Per die datum is de gemeenschappelijke regeling Ferm Werk de uitvoeringsorganisatie voor alle regelingen op het terrein van Participatie, Werk & Inkomen. Door Ferm Werk worden alle gemeentelijke taken op het terrein van het verstrekken van uitkeringen, het bieden van inkomensondersteuning, de Wet Sociale Werkvoorziening en re-integratie van inwoners met een afstand tot de arbeidsmarkt, uitgevoerd.

De oprichting van de GR Ferm Werk loopt vooruit op de voorziene invoering van de Participatiewet en de gelijktijdige aanscherping van de regelgeving omtrent de bijstandsuitkering per 1 januari 2015. Het jaar 2014 is in meerdere opzichten een overgangsjaar. Het is het jaar waarin de relatie tussen de gemeente en Ferm Werk verder moet worden ontwikkeld en het jaar waarin de precieze inhoud van de Participatiewet duidelijk moet worden en moet worden vertaald in verordeningen en beleidsregels. In deze beleidsbrief wordt een samenvatting gegeven van bestaand beleid op het terrein van inkomensondersteuning<sup>1</sup> en re-integratie, en wordt een globale doorkijk geboden in de richting van de situatie na 1 januari 2015. De inhoud is te beschouwen als het startpunt van verdere beleidsontwikkeling, als een soort nulmeting. In die zin bevat deze notitie ook weinig nieuwe elementen.

De inhoud is gebaseerd op eerder door de Raad vastgesteld beleid:

Apr. 2012	Re-integratieverordening 2012
Sept. 2012	Hoofdlijnvoorstel Het Nieuwe Werkbedrijf
Juni 2013	Kadernota HNW
Dec. 2013	Integraal Beleidsplan Sociaal Domein 2014-2016, consultatieversie
Dec. 2013	Beleidsplan Handhavingbeleid Sociale Zekerheidswetten 2013-2017

Afbakening

Deze beleidsbrief heeft als titel Participatie, Werk & Inkomen. Daarmee wordt de inhoud afgebakend tot het beleid dat betrekking heeft op het voorzien in inkomen voor zover inwoners dat nodig hebben, het bevorderen dat inwoners participeren in de samenleving en het ondersteunen van inwoners bij het verwerven van betaald werk waardoor zij in het eigen levensonderhoud kunnen voorzien.

Beleidsuitgangspunten

Het beleid ten aanzien van Participatie, Werk & Inkomen is in overeenstemming met de algemene uitgangspunten zoals die zijn verwoord in het Integrale Beleidsplan Sociaal Domein, Consultatieversie. Dit plan bevat de volgende uitgangspunten:

- Inwoners zijn in eerste instantie zelf verantwoordelijk om in het eigen levensonderhoud te voorzien. De bijstandsuitkering is een laatste vangnet voor hen die niet in het eigen onderhoud kunnen voorzien
- Los van de inkomens- / uitkeringssituatie wordt aan alle inwoners gevraagd een bijdrage te leveren aan het functioneren van de samenleving. Die bijdrage wordt niet geëist als tegenprestatie voor het krijgen van een bijstandsuitkering. De bijstandsuitkering is namelijk een voorziening. Ook bij andere voorzieningen wordt geen tegenprestatie geëist

---

<sup>1</sup> Inkomensondersteuning in de vorm van de declaratieregeling, de toeslagenregeling, etc. blijft buiten beschouwing omdat de regels daarbij voor een groot gedeelte wettelijk worden bepaald. In deze beleidsbrief ligt de nadruk op beleid ter bevordering van participatie en re-integratie.

- Als inwoners ondersteuning nodig hebben, wordt door de integrale toegang WoerdenWijzer.nl in eerste instantie gekeken of een beroep kan worden gedaan op de zelfredzaamheid (eigen kracht) en op het aanwezige sociaal netwerk en ondersteuning door vrijwilligers. Als dit onvoldoende soelaas biedt, wordt specialistische hulp geboden. Als het gaat om inkomensondersteuning en hulp bij het verkleinen van de afstand tot de arbeidsmarkt wordt specialistische hulp geboden door Ferm Werk
- Het voorgaande komt tot uitdrukking in de integrale benadering die Woerden hanteert. De integrale toegang tot het sociale domein (via WoerdenWijzer.nl) heeft de functie na te gaan of er voldoende zicht is op de integrale leefsituatie van betrokkenen en of er sprake is van (complexe) meervoudige problematiek. Daarnaast in hoeverre inschakeling van het sociale netwerk en vrijwilligers een oplossing kan bieden. Op het terrein van Werk & Inkomen is de poortfunctie ook belegd bij Ferm Werk. Daar wordt namelijk de rechtmatigheid van een uitkeringsaanvraag beoordeeld binnen de integrale context. Door deze poortfunctie kan het gebruik van individuele voorzieningen worden beperkt tot inwoners die die voorzieningen ook echt nodig hebben en wordt onrechtmatig gebruik van voorzieningen tegengegaan

### Relatie Woerden Wijzer – Ferm Werk

Zoals hierboven vermeld kunnen inwoners van Woerden zowel via WoerdenWijzer.nl als via Ferm Werk toegang krijgen tot het aanvragen van inkomensondersteuning. De relatie tussen beide instanties is nog onderwerp van gesprek maar laat zich als volgt kenschetsen.

In een eerste gesprek (het integrale intakegesprek), dat kan plaatsvinden bij zowel WoerdenWijzer.nl als Ferm Werk, wordt nagegaan of er sprake is van enkelvoudige dan wel meervoudige en/of complexe problematiek. Indien er alleen sprake is van een inkomensvraagstuk, wordt het traject bij Ferm Werk verder ingezet. Als er sprake is van meervoudige problematiek wordt de inwoner in contact gebracht met een sociaal makelaar van WoerdenWijzer.nl. Parallel daaraan kan het traject van de inkomensondersteuning bij Ferm Werk doorgang vinden.

Op het moment dat een sociaal makelaar betrokken is bij een inwoner die ook 'klant' is van Ferm Werk, werkt Ferm Werk mee aan het opstellen van één integraal plan volgens het principe één gezin, één plan. Hierbij wordt Ferm Werk nadrukkelijk opgedragen te werken vanuit de specifieke persoonlijke omstandigheden van de inwoner. Ferm Werk kan op die wijze de meest toegesneden re-integratie-instrumenten inzetten.

### Bestaand beleid Participatie, Werk & Inkomen

In de genoemde documenten wordt specifiek beleid op het terrein van Participatie, Werk & Inkomen verwoord dat zich als volgt laat samenvatten:

- De in Ferm Werk deelnemende gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor het strategisch beleid. Voor Woerden geldt dat hieronder in elk geval moet worden verstaan de samenhang van het beleidsterrein met de andere transitie in het sociale domein (Jeugdzorg, aanpassing WMO en passend Onderwijs) en de samenhang met aanpalende beleidsterreinen als Economische zaken en Onderwijs. Het operationele beleid is de verantwoordelijkheid van Ferm Werk. Het bestuur van Ferm Werk heeft de bevoegdheid verordeningen en beleidsregels vast te stellen
- Het beleid is primair gericht op het bevorderen van participatie in de samenleving (sociale activering). Elke inwoner moet naar vermogen kunnen meedoen in de samenleving. Inwoners worden daartoe gestimuleerd en indien noodzakelijk daarbij ondersteund. De Participatieladder is het meetinstrument dat wordt gebruikt om resultaten op dat vlak te meten
- Uiteindelijk doel van de ondersteuning van een inwoner is het bereiken van een situatie waarin de inwoner inkomen heeft uit duurzame arbeid. Om die reden wordt in verschillende beleidsnotities de term potentiële werknemer gehanteerd. Dat neemt niet weg dat betrokkenen een grote afstand

kunnen hebben tot de arbeidsmarkt die (zeker onder de huidige economische omstandigheden) niet makkelijk kan worden overbrugd

- Re-integratietrajecten in bovenstaande zin zijn niet vrijblijvend. De potentiële werknemer is (ook wettelijk) verplicht werkzaamheden en activiteiten te accepteren die passen in een traject naar regulier werk. Indien noodzakelijk wordt bedoelde verplichting ook gehandhaafd in de zin dat maatregelen worden opgelegd indien betrokkenen hun verplichtingen niet nakomen. De integrale intake maakt duidelijk binnen welke persoonlijke context hierbij afwegingen moeten worden gemaakt
- Ferm Werk heeft als uitvoeringsorganisatie de opdracht de volgende taken uit te voeren:

  - ontwikkeling van uitkeringsgerechtigden en 'nuggers' naar meer zelfredzaamheid<sup>2</sup>
  - re-integratie van uitkeringsgerechtigden en 'nuggers' richting arbeidsmarkt
  - doelmatige uitvoering van de regelgeving voor de bestaande Wsw-groep
  - doelmatige en doeltreffende verstrekking van uitkeringen en voorzieningen

Ferm Werk organiseert re-integratietrajecten waarbij instrumenten worden ingezet die passen bij de persoonlijke omstandigheden van betrokkene. Daarbij wordt zoveel mogelijk maatwerk geleverd en is de integrale intake leidend
- In het kader van sociale activering en re-integratie kunnen op grond van de Re-integratieverordening 2012 de volgende instrumenten worden ingezet:

  - het aanbieden van vrijwillige maatschappelijk nuttige activiteiten
  - het bieden van scholingsactiviteiten die leiden tot het behalen van een startkwalificatie
  - het bieden van een (tijdelijk) dienstverband met gelijktijdige detachering naar een reguliere werkgever
  - het bieden van een werkstage (werken met behoud van uitkering) voor een duur van maximaal 24 maanden
  - het verstrekken van een (tijdelijke) loonkostensubsidie onder de voorwaarde dat concurrentieverhoudingen niet worden verstoord
- In het kader van deze re-integratietrajecten is werken met behoud van uitkering tijdelijk mogelijk. Daarbij is een voorwaarde dat dit werk plaatsvindt in het kader van een re-integratietraject waarin werken één van de instrumenten is. Daarnaast moet de duur beperkt zijn (maximaal 24 maanden) en zijn vastgelegd in een individueel trajectplan. Er mag geen verdringing van reguliere arbeid plaatsvinden. Werken met behoud van uitkering kan voorkomen

  - op vrijwillige basis
  - in de vorm van een (vrijwillig) schakeltraject voor inwoners met een Wsw-indicatie (in afwachting van een dienstverband gaan deze inwoners al werkzaamheden verrichten bij Ferm Werk)
  - in de vorm van een (vrijwillige) werkstage in het kader van een re-integratietraject voor maximaal 24 maanden
  - als (verplichte) activiteit in het kader van een trajectplan gericht op het bereiken van duurzame arbeid voor een periode van zes maanden. Verlenging daarvan is mogelijk. Indien betrokkene voldoende inspanningen levert, kan een (financiële) premie worden toegekend.

Overigens wordt er in de praktijk van uitgegaan dat motivering en goede begeleiding uiteindelijk effectiever zijn dan het opleggen van verplichtingen
- Een belangrijke pijler van het beleid is de integrale werkgeversbenadering. Lokale en regionale werkgevers worden gestimuleerd in maatschappelijk verantwoord ondernemen. Zij hebben een verantwoordelijkheid ten aanzien van het bevorderen van een inclusieve arbeidsmarkt waarin alle inwoners naar vermogen kunnen participeren. Daarnaast zijn zij (moreel maar ook feitelijk) verantwoordelijk om een deel van de toegezegde 125.000 garantiebanen te realiseren om zo de invoering van een Quotum te voorkomen. In dat kader wordt ook samenwerking tussen bedrijfsleven en onderwijs gestimuleerd (vergelijk de projecten Woerdens Techniek Talent, Woerdens Zorg Talent en Woerden Werkt!)
- In het verlengde van het voorgaande vormen werkgevers een belangrijke klantengroep van Ferm Werk. Bij toeleiding en plaatsing van potentiële werknemers bij reguliere werkgevers is de vraag

<sup>2</sup> Nigger: niet uitkeringsgerechtigde. Hierbij gaat het om werkzoekende personen die geen uitkering ontvangen, bijvoorbeeld vanwege een partner met inkomen of het bezitten van vermogen

van deze werkgevers erg belangrijk. Tegemoetkomen aan die vraag biedt de grootste garantie op succes. Vervolgens is het beleid er op gericht de werkgever zoveel als mogelijk is, tegemoet te komen door administratieve lasten en risico's voor de werkgever te beperken. Daarbij wordt niet geschroomd om werkgevers te adviseren over het herinrichten van hun arbeidsorganisatie opdat potentiële werknemers eerder in aanmerking komen voor de functies.

#### Naar invoering van de Participatiewet per 1 januari 2015

Recent is een tweetal belangrijke documenten verschenen. Op 3 februari 2014 schreef staatssecretaris Klijnsma een brief aan de Tweede Kamer over de aanpassingen die het kabinet wil doorvoeren in de Bijstandswet en over de inhoud en invoering van de Participatiewet. Omstreeks op hetzelfde moment kwam de Werkkamer (het gremium waarin VNG, werkgevers- en werknemersorganisaties praten over de toekomstige infrastructuur op het terrein van de Participatiewet) naar buiten met een aantal uitgangspunten. Hieronder wordt de essentie van de documenten weergegeven alsmede welke consequenties dit heeft voor het Woerdens beleid.

- De aanpassingen in de WWB gaan niet eerder in dan op 1 januari 2015. Op dat moment gaat de WWB op in de Participatiewet. Inhoudelijk zijn de scherpe kanten van de aanpassingen in de WWB afgevlakt in die zin dat verplichtingen en sancties bij niet naleven zijn afgezwakt
- Er komt meer ruimte voor gemeentelijk beleid en voor maatwerk op basis van individuele omstandigheden. Dit betekent voor Woerden dat de inhoud van de integrale intake meer leidend kan zijn in de benadering en de ondersteuning van de inwoner
- Gemeenten krijgen vrijheid als het gaat om het opleggen van maatregelen als een bijstandsgerechtigde zijn/haar verplichtingen niet nakomt. Er mag rekening worden gehouden met individuele omstandigheden en de bewijslast blijft bij de gemeente (in het oorspronkelijk wetsvoorstel staat dat betrokkene moet aantonen dat hij/zij aan de verplichtingen heeft voldaan)
- De tegenprestatie wordt niet langer dwingend door de wet opgelegd. Gemeenten krijgen de ruimte om beleid te ontwikkelen omtrent het verrichten van een tegenprestatie als zij een bijstandsuitkering krijgen. Zoals aangegeven in deze beleidsbrief ligt het niet in de bedoeling in Woerden een tegenprestatie te vragen aan uitkeringsgerechtigden maar wel om alle inwoners (ongeacht hun inkomenssituatie) te bewegen een bijdrage te leveren aan de vitaliteit van de gemeenschap
- Er komen nadere regels met betrekking tot de in de wet opgenomen verhuisplicht als verhuizen bijdraagt aan het verwerven van algemeen geaccepteerde arbeid.

De grotere vrijheid voor gemeenten brengt met zich mee dat we in de komende periode aandacht zullen schenken aan het ontwikkelen van een beleidsvisie 2015. Deze zal in overeenstemming moeten zijn met de Consultatieversie van het Integraal Beleidsplan Sociaal Domein 2014 – 2016 en is het kader op basis waarvan verordeningen zullen worden opgesteld en aangepast in relatie tot de invoering van de Participatiewet.

De recent bekend geworden wijziging in het wetsvoorstel Participatiewet betreft de Wajongers. Het plan is deze niet over te hevelen naar de gemeenten. Tot nu toe bestond het voornemen mensen met een Wajong-uitkering met arbeidsvermogen onder de verantwoordelijkheid te brengen van de gemeenten en de Wajong-uitkering te beëindigen waardoor deze mensen zouden zijn aangewezen op een bijstandsuitkering. De plannen zijn nu:

- Zittende Wajongers worden herbeoordeeld. Als zij duurzaam geen arbeidsvermogen hebben behouden zij hun Wajong-uitkering van 75% van het Wettelijk Minimum Loon (WML). Als zij wel arbeidsvermogen hebben, krijgen zij met ingang van 1 januari 2018 een Wajong-uitkering van 70% WML. Dat zij een Wajong-uitkering behouden houdt in dat zij niet geconfronteerd worden met de kostdelersnorm, partnerinkomen- of vermogenstoets
- Instroom in de Wajong is na 1 januari 2015 alleen mogelijk voor hen die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn
- Sociale Partners hebben toegezegd 100.000 extra banen te creëren voor mensen die niet in staat zijn zelfstandig WML te verdienen (de overheid zorgt voor 25.000 banen). Deze zogenaamde garantiebannen (waarbij loonkostensubsidie wordt verstrekt aan de werkgever) komen in eerste

instantie beschikbaar voor (zittende) Wajongers met arbeidsvermogen en personen met een WSW-indicatie die op de wachtlijst staan voor plaatsing binnen een sociale werkvoorziening

- Om een en ander te helpen realiseren is afgesproken sociale partners moeten zorgen dat in elke cao een inkomenschaal wordt opgenomen die start bij 100% WML en eindigt bij 120% WML. In het geval dat dat in een sector niet lukt, treedt een wettelijke bepaling in werking die bepaalt dat voor banen waarbij sprake is van loonkostensubsidie, niet meer mag worden betaald dan 100% WML

Naar aanleiding van deze aanpassingen is een kritische opmerking op zijn plaats. Het doel van deze transitie was ooit het ontschotten van doelgroepen en budgetten. Het beleid zou worden ontwikkeld voor één integrale doelgroep van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Nu lijkt toch weer specifieke regelgeving te ontstaan voor respectievelijk bijstandsgerechtigden, mensen met een WSW-indicatie en Wajongers.

Daardoor, en door de betrokkenheid van verschillende instanties, ontstaat het risico dat onderscheiden groepen met elkaar gaan concurreren op de krappe arbeidsmarkt van laagbetaalde arbeid. In het kader van de beleidsontwikkeling richting 2015 zal uitdrukkelijk aandacht worden besteed aan de verschillende doelgroepen en aan het creëren van samenwerkingsrelaties die voorkomen dat verschillende doelgroepen concurrenten van elkaar worden. Over samenwerking tussen UWV, Ferm Werk en gemeente is het gesprek inmiddels opgestart. Duidelijk is dat alle partijen van mening zijn dat wegen moeten worden gevonden en ontwikkeld waardoor concurrentie tussen doelgroepen wordt voorkomen. In een beleidsvisie 2015 zal aan deze problematiek en aan specifiek Woerdens beleid dienaangaande aandacht worden besteed.

In relatie tot het voorgaande is het interessant te kijken naar de uitgangspunten van de Werkkamer:

- Uiteindelijk moeten de 35 arbeidsmarktregio's een centrale rol gaan vervullen. In overeenstemming daarmee zullen 35 regionale werkbedrijven worden gevormd, regionale samenwerkingsverbanden van regiogemeenten, werkgevers en vakbonden. Bij de vorming hebben gemeenten de regie. UWV, bestaande SW-bedrijven, onderwijsinstellingen en evt. cliëntorganisaties worden betrokken. Het is van groot belang dat gemeenten, Werkbedrijven en UWV intensief gaan samenwerken waarbij vraaggestuurd wordt tegemoet gekomen aan de behoeften van het lokale bedrijfsleven
- Het UWV krijgt een belangrijke rol. De organisatie zal gaan beoordelen wie niet in staat is WML te verdienen en dus in aanmerking komt voor het gaan bezetten van een garantiebaan. Het UWV gaat ook (op aanvraag van de gemeenten) beoordelen wie binnen deze categorie zoveel begeleiding nodig hebben dat zij in aanmerking komen voor beschermt werk. Er komen landelijke criteria voor de beoordeling door het UWV. Naast het voorgaande blijft het UWV bepalen wie volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is en in aanmerking komt voor een Wajong-uitkering en eventueel voor dagbesteding
- Als iemand niet in staat is WML te verdienen, kan loonkostensubsidie worden verstrekt aan de werkgever die deze persoon in dienst neemt. De subsidie wordt bepaald op basis van de loonwaarde die iemand heeft. De bepaling van de loonwaarde zal plaatsvinden op de werkplek met betrokkenheid van het regionale Werkbedrijf en de werkgever. De gemeente is opdrachtgever van de loonwaardebepaling. De Werkkamer gaat kaders meegeven met betrekking tot de wijze waarop de loonwaarde kan worden bepaald.