

## INHOUDSOPGAVE

1.	<b>INLEIDING</b> .....	Blz. 2
2.	<b>SAMENVATTING</b> .....	Blz. 3
3.	<b>KORTE WEERGAVE WET PARTICIPATIEBUDGET</b> .....	Blz. 6
4.	<b>ALGEMENE KADERS</b> .....	Blz. 7
5.	<b>VISIE</b> .....	Blz. 9
6.	<b>KLANTMANAGEMENT</b> .....	Blz. 10
7.	<b>DE PARTICIPATIELADDER</b> .....	Blz. 12
8.	<b>DOELSTELLINGEN</b> .....	Blz. 14
9.	<b>HET ROC EN HET VAVO</b> .....	Blz. 17
10.	<b>DE WALCHERSE SAMENWERKING</b> .....	Blz. 20
11.	<b>ONTWIKKELINGEN EN OVERIGE ZAKEN</b> .....	Blz. 23
12.	<b>FINANCIEN</b> .....	Blz. 25
13.	<b>LIJST VAN AFKORTINGEN</b> .....	Blz. 27

## 1. INLEIDING

Op 1 januari 2009 is de Wet Participatiebudget van kracht geworden. Op grond hiervan hebben de gemeenten Middelburg, Veere en Vlissingen het beleid met betrekking tot de Wet Educatie Beroepsonderwijs (de WEB), de Wet inburgering (de Wi) en de Wet werk en bijstand (de Wwb) tegen het licht gehouden. Het resultaat hiervan is deze kadernota.

De essentie van het nieuwe Walcherse participatiebeleid is het verhogen van de participatie van mensen en de betrokkenheid van inwoners bij de samenleving. De kracht en kwaliteit van de samenleving worden bepaald door onderlinge betrokkenheid. Betrokkenheid begint met meedoen. In een betaalde baan, in het vrijwilligerswerk, in de zorg met anderen.

In deze kadernota is de inwoner centraal gesteld.

- Hoe kan elke inwoner naar zijn of haar vermogen zo goed mogelijk zelf regie voeren over het eigen leven en actief deelnemen aan de samenleving, rekening houdend met de eigen verantwoordelijkheid.
- Hoe kan elke inwoner die daarin beperkingen ondervindt zo goed mogelijk geholpen worden, zonder dat hij of zij steeds opnieuw zijn of haar verhaal moet neerleggen.
- Hoe kunnen de professionele uitvoeringsorganisaties door samenwerking de inwoner zo goed mogelijk ondersteunen.

Het principe van 'één loket, één klant, één plan' is uitgewerkt.

Daarnaast is bezien hoe deze aanpak zo efficiënt en effectief mogelijk invulling gegeven kan worden. Gezocht is naar een werkwijze die meer inzicht geeft in de effecten van de uitvoering, zodat gemeenten hun regierol beter vorm kunnen geven.

In deze kadernota is primair van de hierboven genoemde wetten uitgegaan. Er is echter ook een relatie gelegd met andere gemeentelijke taken gericht op participatie. Door het aanbrengen van samenhang en het leggen van verbindingen wordt het 'meedoen' gestimuleerd. Hiermee wordt uitgegaan van een brede uitleg van het begrip participatie.

Deze kadernota heeft een looptijd van vier jaar, van 2010 tot en met 2014. De Wmo-beleids-plannen hebben ook een doorlooptijd van vier jaar; de volgende plannen zullen worden vastgesteld voor de periode 2012 tot en met 2016. Het voordeel hiervan is dat trapsgewijs de kaders voor de brede benadering van participatie worden vastgesteld, waarbij de samenhang geborgd kan worden.

Bewust is gekozen voor een visie op participatiebeleid en samenwerking in de vorm van een kadernota. Een kaderstellende behandeling in de gemeenteraden wordt hierdoor mogelijk gemaakt. Deze behandeling is gepland in de zomer van 2010.

De nota is aangeboden aan cliëntenraden van de SDW en de Wsw. Met deze raden en de uitvoeringsorganisaties zal in overleg getreden worden over het uitwerken van de kaderstellende uitspraken van de gemeenteraden.

Met deze 'niet dicht getimmerde' aanpak wordt de dialoog gezocht, gericht op een verdere versterking van het Walcherse participatiebeleid.

De kadernota is projectmatig opgesteld onder leiding van een Stuurgroep bestaande uit portefeuillehouders van de Walcherse gemeenten, daarbij ondersteund door een ambtelijke projectgroep en het extern adviesbureau BPIM.

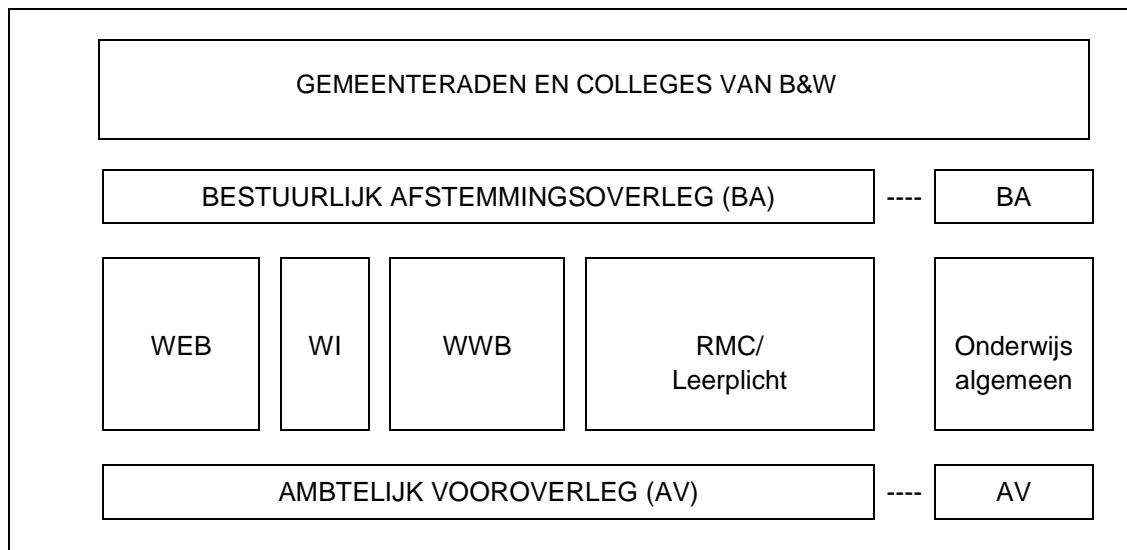
Met het oog op de leesbaarheid wordt in deze nota gestart met een samenvatting van de voorstellen. In de daarna volgende hoofdstukken volgt uitleg en worden de voorstellen onderbouwd. Door middel van bijlagen wordt achtergrondinformatie verstrekt.

## 2. SAMENVATTING

1. De gemeenten op Walcheren kiezen voor een brede uitleg van het begrip participatiebeleid. Dat betekent dat per inwoner gekeken wordt naar het gehele participatievermogen. Als de gemeente wettelijk verantwoordelijk is, zal een passende ondersteuning geboden worden. Uitgangspunt daarbij is een samenhangende benadering, vanuit alle gemeentelijke taken. Als een ander wettelijk regime van toepassing is (zoals de AWBZ), zijn de gemeenten financieel niet verantwoordelijk. Dat betekent niet dat de Walcherse gemeenten de samenhang los laten. In alle gevallen is er de bereidheid om te zorgen voor begeleiding op maat om maximale ondersteuning mogelijk te maken.
2. Visie:
  - a. Iedere inwoner is primair zelf verantwoordelijk voor participatie, de gemeente ondersteunt.
  - b. Maatwerk is uitgangspunt via één loket, één klantmanager en één plan.
  - c. De gemeenten kiezen voor een integrale benadering, met als inzet duurzame participatie.
  - d. Voor de samenhang wordt uitgegaan van de materiewetten: de WEB, de Wi en de Wwb.
  - e. Gelet op de verwevenheid wordt van het begin af aan de relatie gelegd met flankerende wetgeving voor jongeren, zoals de WIJ, de RMC en de onderwijswetgeving.
  - f. Gekozen wordt voor een groeimodel naar een bredere context, waarbij er aandacht is voor de relaties met de Wmo en de Wsw.
  - g. De uitvoering moet transparant zijn, zowel voor eenvoudige als meervoudige ondersteuningsvraagstukken.
  - h. De aanpak in het loket is dialooggestuurd.
  - i. Er wordt bij de beleidsbepaling rekening gehouden met de doorwerking als gevolg van de door het rijk te hanteren outputverdeelmaatstaven.
  - j. De gemeenteraden moeten kunnen sturen.
3. Aan de gemeentelijk uitvoerende afdelingen, aan het ROC en de SDW wordt gevraagd om voor 1 november 2010 met voorstellen te komen op welke wijze *het principe van één loket* invulling gegeven kan worden.
4. Aan de gemeentelijk uitvoerende afdelingen, aan het ROC en de SDW wordt gevraagd om voor 1 november 2010 met voorstellen te komen op welke wijze *de coördinatie op de samenwerking* geborgd kan worden.
5. Aan de gemeentelijk uitvoerende afdelingen, aan het ROC en de SDW wordt gevraagd om voor 1 november 2010 met voorstellen te komen voor *het operationaliseren van het principe van één plan*.
6. Als arbeidsparticipatie mogelijk is, is het wenselijk daarop in te zetten. Als dat echter niet het geval is, is het reëel vanuit die constatering naar een passend ondersteuningsaanbod te kijken. Er dient vanuit een breder perspectief dan 'werk boven alles' naar de klant gekeken te worden. Het gaat om individueel maatwerk, rekening houdend met groeipotentieel en duurzaamheid.
7. Besloten wordt tot invoering van de participatieladder, vanuit de verwachting dat introductie tot meerwaarde zal leiden. Het hanteren van één methodiek binnen de gemeenten, het ROC en de SDW bevordert de inzichtelijkheid; resultaten op het gebied van re-integratie, inburgering en educatie worden zichtbaar en meetbaar. Daarnaast bevordert het 'een eenheid van taal'.

8. Aan de gemeentelijk uitvoerende afdelingen, aan het ROC en de SDW wordt gevraagd om met ingang van 1 januari 2011 de participatieladder te hanteren. Dit als werkmethoediek op individueel niveau, gericht op het in beeld brengen van de participatiegraad en het stimuleren van doorstroom, als ook voor registraties en rapportages (door middel van beleidsplannen, verantwoording e.d.). Hierbij dient rekening gehouden te worden met de volgende uitgangspunten:
  - a. De participatieladder wordt gebruikt om naar de klant maatwerk mogelijk te maken en om naar de gemeenten de effecten hiervan in beeld te brengen.
  - b. De participatieladder wordt gebruikt als investering in de diagnosestelling van de klant en zijn/haar omgeving.
  - c. Rekening wordt gehouden met de eigen verantwoordelijkheid van elke klant.
  - d. Er wordt vanuit gegaan dat voor elke klant in ieder geval maatschappelijke participatie mogelijk moet zijn (ook als het gaat om een geringe inzet van slechts enkele uren per week).
  - e. Elke klant wordt uitgedaagd om hierover resultaatafspraken te maken, uitgaande van het bevorderen van de motivatie van de klant en het bijdragen aan maatschappelijke belangen.
  - f. Op basis van de dialoog wordt het groeipotentieel voor elke klant vastgesteld.
  - g. Voor de verantwoording van de resultaten wordt voortgeborduurd op de in deze kadernota opgenomen 0-meting.
9. Uitgangspunt is om door middel van een open relatie op te trekken met het Regionaal Opleidings Centrum Zeeland (het ROC Zeeland) in het kader van de Wet Participatiebudget. Nader onderzoek wordt ingesteld hoe deze samenwerking scherper inhoud gegeven kan worden (met invulling van kwaliteit, innovatie, flexibiliteit, verantwoording en sturing). Specifieke aandacht is nodig voor de grens tussen het domein onderwijs het domein participatie.
10. Het contract met het ROC voor de uitvoering van inburgeringstrajecten is met een jaar verlengd tot 1 augustus 2011. Er zijn aanvullende voorwaarden gesteld om de uitvoering aan te laten sluiten aan de huidige eisen met betrekking tot inburgering. De gemeenten en het ROC Zeeland benutten de periode tot 1 maart 2011 om in onderling overleg te bepalen op welke wijze de samenwerking bij inburgeringstrajecten na 1 augustus verder vormgegeven kan worden. De resultaten daarvan dragen bij aan het bepalen van de positie van het ROC Zeeland ten aanzien van participatie in het algemeen.
11. Door hantering van de participatieladder wordt er op ingezet om met het ROC Zeeland tot een meer vraaggestuurd educatief aanbod te komen. Dit zal vanaf 2011 in de Activiteitenplannen van het ROC vertaald worden. De colleges van burgemeester en wethouders wordt opdracht gegeven om voor 1 januari 2011 te onderzoeken of de toegang tot VAVO-activiteiten via de gemeenten gereguleerd kan worden.
12. Bij het onder 9 genoemde onderzoek zal betrokken worden de positionering en financiering van het Voortgezet Algemeen Volwassenen Onderwijs (VAVO). Inhoudelijke visievorming, een integrale benadering en sturing op beheersbaarheid worden hiermee gediend. Dit ook om het VAVO-aanbod af te kunnen wegen tegen andere educatie-activiteiten. Uitgegaan wordt van een gezamenlijke aanpak met de gemeenten van de Oosterschelderegio, aangevuld met het Voortgezet Onderwijs (het VO) en het Middelbaar Beroeps Onderwijs (het MBO). Daarbij zal een relatie gelegd worden met de Regeling plusvoorzieningen, een tijdelijke subsidie-regeling van het rijk voor versterking van de bestaande infrastructuur.
13. Besloten wordt om de gemeenschappelijke regeling Bestuurdersoverleg Regionaal Onderwijsbeleid Walcheren (BROW) per 31 december 2010 op te heffen.

14. Kennis wordt genomen van de nieuwe - niet geformaliseerde - bestuurlijke en ambtelijke samenwerking op het gebied van de WEB, de Wi, de Wwb en het RMC/Leerplicht, die als volgt schematisch kan worden weergegeven.



15. De ervaringen met de nieuwe wijze van samenwerking, die uit deze kadernota voortvloeien, worden voor 1 januari 2012 geëvalueerd. De voor- en nadelen van de ambtelijke uitvoering en de vorming van een intergemeentelijke backoffice zullen daarbij opnieuw afgewogen worden.
16. Aan de gemeentelijk uitvoerende afdelingen, aan het ROC en de SDW wordt gevraagd om voor 1 januari 2011 maatregelen te nemen gericht op *administratieve borging van de nieuwe werkwijze* in het kader van het Walcherse participatiebeleid.

### 3. KORTE WEERGAVE WET PARTICIPATIEBUDGET

De Wet Participatiebudget is per 1 januari 2009 in werking getreden. Tot de komst van het Participatiebudget kregen gemeenten drie geldstromen voor de uitvoering van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (de WEB), de Wet inburgering (de Wi) en het re-integratiedeel van de Wet werk en bijstand (Wwb Werkdeel). Om mensen gemakkelijker aan een baan te helpen en maatschappelijke participatie te bevorderen zijn per 1 januari 2009 de genoemde geldstromen gebundeld in het Participatiebudget.

Belangrijke veranderingen door het Participatiebudget zijn:

- a. het Participatiebudget kan voor voorzieningen worden ingezet op het gebied van re-integratie, volwasseneneducatie en inburgering. Ook combinatietrajecten kunnen worden aangeboden. Hierdoor wordt het bieden van maatwerk aan inwoners eenvoudiger.
- b. de beleidsvrijheid van gemeenten is toegenomen. Gemeenten krijgen meer vrijheid om te bepalen wie ze een aanbod doen en hoe dat aanbod eruit ziet. Daarnaast is de doelgroep waarvoor het Participatiebudget kan worden ingezet breder dan de doelgroepen uit de WEB, de Wi en de Wwb gezamenlijk. Het Participatiebudget kan worden ingezet:
  - voor iedereen van 18 jaar en ouder (ook voor preventieve doeleinden, zoals een re-integratievoorziening voor met ontslag bedreigden);
  - alle inburgeraars mogen deelnemen;
  - niet langer alleen voor inwoners van de eigen gemeente;
  - ook voor 16- en 17-jarigen (ontheven van kwalificatieplicht, reeds voldaan aan kwalificatieplicht, voor wie schooluitval dreigt, maar die door een leerwerktraject alsnog een startkwalificatie kunnen behalen).
- c. omdat er geen afzonderlijke budgetten met bijbehorende plafonds meer zijn voor de drie soorten participatievoorzieningen, lopen gemeenten minder snel aan tegen uitputting van het budget voor een bepaalde voorziening.
- d. de verdeling van het macrobudget over gemeenten wordt gebaseerd op een aantal zogenaamde outputverdeelmaatstaven (voor circa 20 procent van het Participatiebudget). Gemeenten die in verhouding beter presteren worden hiermee beloond (op basis van de zogenaamde t+2 systematiek: prestaties werken na 2 jaar door in de rijksvergoeding).
- e. door de bundeling tot één geldstroom is er nog slechts sprake van één verantwoording, namelijk via de SiSa-verklaring behorende bij de gemeentelijke jaarrekening (met alleen een rechtmatigheidstoets).

Bij het voorgaande past één kanttekening. In september 2009 is een circulaire ontvangen van de staatssecretaris van OC&W, waarin is vastgelegd dat de ontschotting van de educatiemiddelen is uitgesteld tot 2013. Tot die tijd dienen de gemeenten deze middelen te besteden bij een Regionaal Opleidings Centrum (ROC).

Door het Rijk is een model voor de financiële verantwoording opgesteld. Hierin is verwerkt de voorlopig verplichte besteding bij de ROC's. Tevens is er een 'meeneemregeling' opgenomen, waardoor maximaal 25 % van het jaarbudget overgeheveld kan worden naar een ander jaar.

Voor inzicht in dit model wordt verwezen naar bijlage 1.

Zoals de naam aangeeft heeft de Wet Participatiebudget betrekking op de financiering, met meer flexibiliteit voor gemeenten hoe daar mee om te gaan. De WEB, de WI en de Wwb blijven als zogenaamde 'materie'-wetten in stand. Voor inhoudelijke informatie over deze wetten wordt verwezen naar bijlage 2.

## 4. ALGEMENE KADERS

### a. *Het vertrekpunt*

Kijken we naar het tijdsbeeld, dan is duidelijk dat Nederland zich bevindt in een beweging van verzorgingsstaat naar participatiemaatschappij. Uitgangspunten als 'iedereen doet mee' en 'iedereen is nodig' zijn doorgesijpeld in alle overheidslagen en verdringen de traditionele principes gericht op verzorging.

Steeds meer wordt geconstateerd dat participatie misschien wel het overkoepelende thema voor alle dossiers binnen de gemeentelijke sociale pijler is. Op lange termijn moet daarbij rekening gehouden worden met maatschappelijke ontwikkelingen zoals vergrijzing en ontgroening. Op korte termijn is er de economische recessie. Gemeenten hebben dan ook te maken met spannings-velden om 'meedoen' vorm te geven. Zo dwingen forse kortingen op het gemeentefonds gemeenten tot nieuwe keuzes.

De invoering van de Wet Participatiebudget als zodanig is niet spectaculair. De gemeenten waren immers al verantwoordelijk voor de uitvoering van de WEB, de Wi en de Wwb. Vanuit een smal perspectief kan gesteld worden dat alleen de spelregels veranderd zijn. Medio 2009 is geconstateerd dat de nieuwe wet technisch probleemloos geïmplementeerd kan worden. Door de Walcherse gemeenten is echter al bij de start van het invoeringstraject geconstateerd dat een bredere kijk gewenst is. Waarom?

De belangrijkste reden hiervan is dat de gemeentelijke maatschappelijke en financiële verantwoordelijkheid vraagt om meer zicht op en samenhang in participatie en op andere betrokken beleidsvelden. Zicht bevordert grip en de mogelijkheid van sturing, wat belangrijk is om bewuste keuzes te kunnen maken waarbij inhoud leidend is. Samenhang is om meerdere redenen relevant. Vanuit inwoners geredeneerd (het klantperspectief) is het belangrijk dat ondersteuning gecoördineerd wordt aangeboden. Voor de gemeentelijke organisatie draagt samenhang bij aan meer efficiëntie.

Een belangrijke bijkomende reden is dat al langere tijd de wens leeft om de samenwerking op de terreinen van de Wet Participatiebudget door de Walcherse gemeenten tegen het licht te houden.

In deze notitie is het geheel uitgewerkt. Gekozen is voor een beknopte uitwerking. Om die reden is theoretische onderbouwing zoveel mogelijk achterwege gelaten of is deze door middel van bijlagen toegevoegd. Zo wordt voor een korte algemene samenvatting van het 'Waarom inzetten op participatie' verwezen naar bijlage 3.

### b. *Wettelijke kaders*

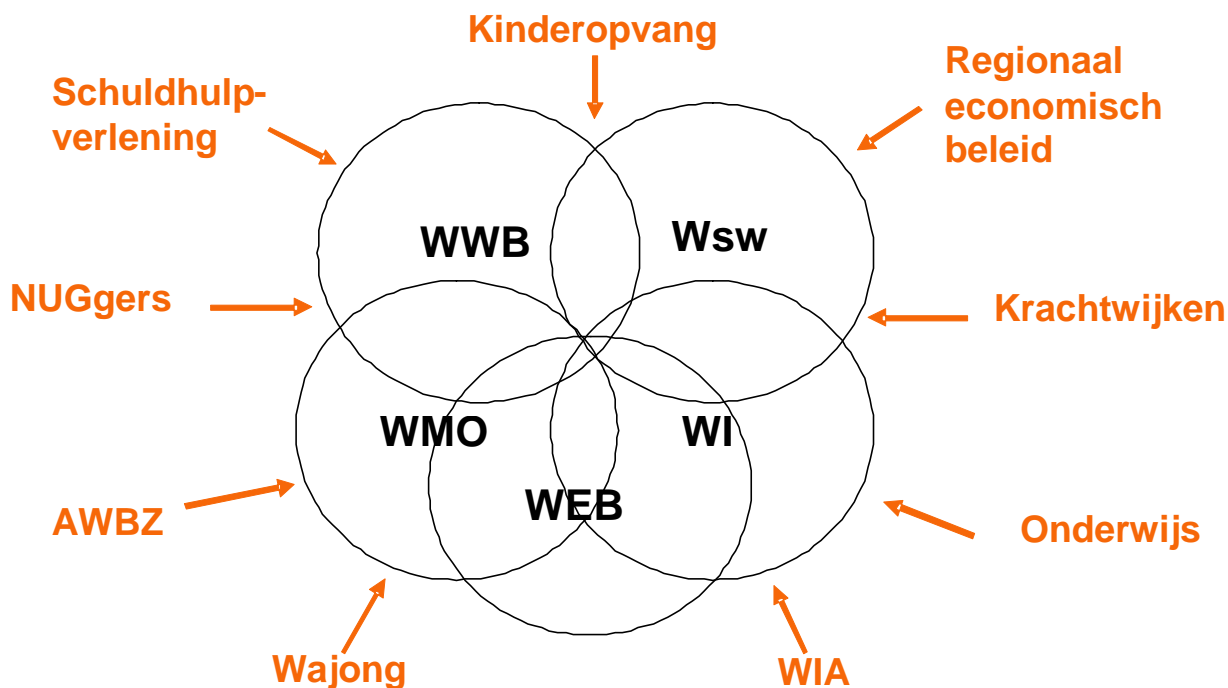
Bij participatie gaat het om inwoners die ondersteuning nodig hebben bij het deelnemen in de Nederlandse samenleving. Het gaat er om dat mensen de regie over hun leven houden. Een aantal mensen loopt daarbij tegen beperkingen op zoals:

- eisen van de arbeidsmarkt;
- beheersing van de Nederlandse taal;
- het begrijpen van de samenleving;
- het niet beschikken over een zogenaamde startkwalificatie (een schooldiploma op het niveau HAVO of MBO niveau 2).

Het niet meer meedoen in de samenleving op één terrein zoals school of werk, kan onderdeel uitmaken van een complexere problematiek waarin uitvalsverschijnselen als anonimiteit, criminaliteit en onveiligheid een rol gaan spelen.

Diverse wetten geven gemeenten een regietaak, met als doel om inwoners zoveel mogelijk op maat te ondersteunen. Naast de materiewetten WEB, Wi en de Wwb zijn dit bovenal de Wet maatschappelijke

ondersteuning (de Wmo) en de Wet sociale werkvoorziening (de Wsw).  
De figuur op de volgende bladzijde representeert de samenhang die tussen deze wetten bestaat.



Figuur: Integraal participatiebeleid ingevuld (Bron: Ernst & Young)

Buitenom deze generieke wetgeving zijn nog andere – meer specifieke – wetten van belang als het gaat om het ‘meedoen’ van inwoners. Te noemen valt de Wet investering in jongeren (de WIJ) en de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten (RMC). De wetten bepalen samen 60 procent van het gemeentelijke budget. De belangen zijn dus groot.

### c. Gemeentelijk kader

De onder punt b genoemde beperkingen zijn de formele grondslagen van de Wet Participatie-budget. Als van één of meer van deze grondslagen sprake is, kan door de gemeente een participatievoorziening op grond van de wet toegekend worden. De genoemde grondslagen zijn echter niet uitputtend. Zo blijkt uit de Divosa-monitor dat 79 procent van de mensen in de bijstand een fysieke, sociale of psychische belemmering heeft. Hiervoor geldt andere wetgeving met bijbehorende grondslagen (zoals het compensatiebeginsel van de Wmo). Het is wenselijk oog voor deze samenhang te hebben.

1. De gemeenten op Walcheren kiezen voor een brede uitleg van het begrip participatie-beleid. Dat betekent dat per inwoner gekeken wordt naar het gehele participatie-vermogen. Als de gemeente wettelijk verantwoordelijk is, zal een passende ondersteuning geboden worden. Uitgangspunt daarbij is een samenhangende benadering, vanuit alle gemeentelijke taken. Als een ander wettelijk regime van toepassing is (zoals de AWBZ), zijn de gemeenten financieel niet verantwoordelijk. Dat betekent niet dat de Walcherse gemeenten de samenhang los laten. In alle gevallen is er de bereidheid om te zorgen voor begeleiding op maat om maximale ondersteuning mogelijk te maken.



## 5. VISIE

In het najaar van 2009 zijn door de colleges van burgemeester en wethouders uitgangspunten voor een visie geformuleerd, die ter kennisname zijn voorgelegd aan de gemeenteraden (bijlage 4). Op grond hiervan wordt de volgende visie vastgesteld.

2. Visie:
- a. Iedere inwoner is primair zelf verantwoordelijk voor participatie, de gemeente ondersteunt.
  - b. Maatwerk is uitgangspunt via één loket, één klantmanager en één plan.
  - c. De gemeenten kiezen voor een integrale benadering, met als inzet duurzame participatie.
  - d. Voor de samenhang wordt uitgegaan van de materiewetten: de WEB, de Wi en de Wwb.
  - e. Gelet op de verwevenheid wordt van het begin af aan de relatie gelegd met flankerende wetgeving voor jongeren, zoals de WIJ, de RMC en de onderwijswetgeving.
  - f. Gekozen wordt voor een groeimodel naar een bredere context, waarbij er aandacht is voor de relaties met de Wmo en de Wsw.
  - g. De uitvoering moet transparant zijn, zowel voor eenvoudige als meervoudige ondersteuningsvraagstukken.
  - h. De aanpak in het loket is dialooggestuurd.
  - i. Er wordt bij de beleidsbepaling rekening gehouden met de doorwerking als gevolg van de door het rijk te hanteren outputverdeelmaatstaven.
  - j. De gemeenteraden moeten kunnen sturen.

In de hierna volgende hoofdstukken wordt een en ander toegelicht en uitgewerkt.

## 6. KLANTMANAGEMENT

### a. Algemeen

De uitvoering van de onder 4.2 genoemde wetten vindt op Walcheren tot nu toe grotendeels gescheiden plaats. Dat betekent dat elke wet een eigen toegang en processen kent. Het gevolg hiervan is dat klanten met meerdere loketten te maken kunnen krijgen, dat intakes overgedaan worden, dat een warme overdracht soms ontbreekt. Zo is samenwerking nu nog vaak persoons-afhankelijk en zijn netwerken soms wel gevormd maar meestal niet geborgd. Uitgaande van klantperspectief en efficiency is de gedachte dat er verbeterlagen mogelijk zijn. Als horizon hierbij geldt dat het stroomlijnen van klantmanagement afspraken vraagt over gedeelde werkprocessen. Het proces moet zo zijn ingericht dat niet de klant maar de vraag van de klant wordt getransporteerd.

### b. Eén loket.

Als er sprake is van een enkelvoudige vraag is er automatisch sprake van één loket. Afhankelijk van het onderwerp meldt de klant zich hierbij aan en kan conform het vastgestelde beleid afhandeling plaatsvinden. Wel dient er door middel van vraagverheldering duidelijk geconstateerd te worden dat er daadwerkelijk van een enkelvoudige vraag sprake is. Als blijkt dat er van een meervoudige vraagstelling sprake is, dient bij de diagnosestelling vastgesteld te worden welk onderdeel van de vraag dominant is. Op basis daarvan wordt bepaald welk loket leidend is voor de afhandeling. In feite wordt hiermee onderscheid gemaakt tussen de frontoffice (met hoogwaardige intake) en de backoffice (verantwoordelijk voor afhandeling).

- |  |
|--|
| <p>3. Aan de gemeentelijk uitvoerende afdelingen, aan het ROC en de SDW wordt gevraagd om voor 1 november 2010 met voorstellen te komen op welke wijze <i>het principe van één loket</i> invulling gegeven kan worden.</p> |
|--|

Bij voorkeur is er sprake van algemene loketten, waarin meerdere werkvelden participeren. In Walcheren wordt hierop al ingezet, onder andere via het Werkplein in het gemeentehuis van Middelburg. Het is wenselijk deze ontwikkeling versterkt in te zetten indien zich daarvoor mogelijkheden voordoen. Overigens zijn er in het land voorbeelden van 'participatiehuizen' waarin alle disciplines samenwerken die raakvlakken hebben met het ondersteunen van inwoners in hun participatiebehoefte. Gesteld kan worden dat via het MensOntwikkelBedrijf een Walcherse variant hierop ontwikkeld wordt.

### c. Eén klantmanager.

Onderscheid is wenselijk tussen regie op het proces en op de inhoud. Geconcludeerd is dat het niet wenselijk is om uit te gaan van een algemeen klantmanager (voor het proces) en een uitvoerend klantmanager (voor de inhoud). De reden hiervan is dat de klant dan alsnog met twee klantmanagers te maken krijgt. Voor de klant wordt uitgegaan van één vaste klantmanager. Deze is bij een meervoudige vraag echter wel verplicht afspraken te maken met andere organisaties over een gezamenlijk ondersteuningsaanbod. Het gaat hierbij om schakelen en verbinden tussen de ketens, om te komen tot geïntegreerde dienstverlening. Dat vraagt een vorm van overall coördinatie om de gezamenlijkheid daadwerkelijk te borgen. Zonder dat blijft immers de mogelijkheid van persoons-afhankelijke invulling en vrijblijvendheid aanwezig. Het vraagt om een aanpak zoals die wordt gehanteerd bij de vorming van Centra voor Jeugd en Gezin en ook bij Veiligheidshuizen.

4. Aan de gemeentelijk uitvoerende afdelingen, aan het ROC en de SDW wordt gevraagd om voor 1 november 2010 met voorstellen te komen op welke wijze *de coördinatie op de samenwerking* geborgd kan worden.

#### *Eén plan*

Individueel maatwerk vraagt dat er met cliënten concrete afspraken gemaakt worden. Ook voor hen geldt namelijk dat vrijblijvendheid voorkomen moet worden. Vastlegging van rechten en plichten, maar ook van het beoogde resultaat is wenselijk. Op grond van de diagnosestelling wordt overeengekomen welke instrumenten en voorzieningen ingezet worden. Dit gebeurt in dialoog tussen klant en professional, hetgeen moet leiden tot de vaststelling van een plan. Indien er sprake is van samenwerking tussen verschillende disciplines wordt dit verwerkt in het plan. Er is dus geen sprake van een eenzijdige beroepsmatige invulling. De klant heeft zeggenschap in zijn/haar traject. Dit niet alleen om de eigen verantwoordelijkheid in te vullen, maar ook om de gemotiveerdheid voor en de effectiviteit van het af te spreken traject te bevorderen. Uit een in januari 2010 gepresenteerde onderzoeksrapport blijkt dat dit werkt ("Het verhaal van de klant. Mogelijkheden voor zelfsturing bij re-integratie", van de landelijke Raad voor Werk en Inkomen). De klantmanagers wordt het vertrouwen geschonken om op professionele wijze de klanten te helpen. Insteek hierbij is om krachten te benutten, onder andere door een beroep te doen op intrinsieke motivatie en de mogelijkheden van mensen.

5. Aan de gemeentelijk uitvoerende afdelingen, aan het ROC en de SDW wordt gevraagd om voor 1 november 2010 met voorstellen te komen voor *het operationaliseren van het principe van één plan*.

## 7. DE PARTICIPATIELADDER

Onderzoek is gedaan naar een instrument waarmee de mate van participatie van inwoners en de ontwikkeling daarvan op eenvoudige wijze in beeld kan worden gebracht. Dit heeft in 2009 geleid tot de presentatie van de zogenaamde participatieladder. Daarbij is gekozen voor een brede definitie. Dat betekent dat niet alleen betaald werk als participatie wordt gezien, maar ook onbetaald werk, deelname aan opleidingen, trajecten en cursussen, lidmaatschap van verenigingen en informele sociale contacten.

De participatieladder heeft een ander karakter dan bestaande ladders als de re-integratieladder (gehanteerd door sociale diensten), de zelfredzaamheidsladder (in het kader van langdurige zorg) of de OGGz-ladder (voor de Openbare Geestelijke Gezondheidszorg). Deze ladders worden gebruikt voor gerichte inzet van instrumenten en het bereiken van specifieke doelen.

De participatieladder kan voor elke inwoner gebruikt worden. De ladder heeft als doel het uiteindelijke resultaat in termen van participatie in beeld te brengen. Op individueel niveau kan de ladder worden gebruikt om het participatieniveau van inwoners te bepalen, maar ook om het groeipotentieel vast te stellen. Elke trede kan een doel en resultaat op zich zijn; de ladder is niet hiërarchisch.

Daarnaast laat de ladder de effecten van het gemeentelijke beleid zien. Voor de gemeenteraden biedt dit meer inzichtelijkheid dan nu het geval is, hetgeen het maken van keuzes bevordert. Bijkomend voordeel is dat gemeenten richting het Rijk beter het rendement van de inzet van gemeentelijke middelen kunnen laten zien. Dit is belangrijk gezien de kritiek in de Tweede Kamer dat de inzet van re-integratiemiddelen niet transparant is (en gelet op de druk die op deze middelen staat). Hoewel daarvoor niet ontwikkeld, is de participatieladder daarmee ook een verantwoordingswijze.

De keuze voor een brede definitie van participatie past binnen de in hoofdstuk 5 opgenomen visie. Het participatiebudget bundelt namelijk een breed scala aan instrumenten die lang niet altijd arbeidsparticipatie tot primair doel hebben.

6. Als arbeidsparticipatie mogelijk is, is het wenselijk daarop in te zetten. Als dat echter niet het geval is, is het reëel vanuit die constatering naar een passend ondersteuningsaanbod te kijken. Er dient vanuit een breder perspectief dan 'werk boven alles' naar de klant gekeken te worden. Het gaat om individueel maatwerk, rekening houdend met groeipotentieel en duurzaamheid.

De ladder bestaat uit de volgende treden.



De ervaringen met het gebruik van de participatieladder zijn als volgt:

- de kracht van de participatieladder is de eenvoud;
- de definities en afbakening van de treden zijn goed;
- het invoeren van gegevens is gemakkelijk en kost weinig tijd;
- het groeipotentieel is een cruciaal onderdeel van de ladder;
- de ladder motiveert medewerkers om naar de participatiemogelijkheden van klanten te kijken;
- de ladder maakt beter zichtbaar met welke instrumenten de participatie vergroot kan worden;
- de participatieladder stimuleert de uitwisseling tussen re-integratie, inburgering en volwassenenonderwijs;
- het is beter mogelijk met nuance en differentiatie naar de groep(en) klanten te kijken;
- er ontstaat een integraal beeld van 'de participatievraag';
- er kunnen resultaten in beeld worden gebracht;
- de participatieladder is een goed instrument voor benchmarking.

Gelet op deze resultaten stimuleert de VNG dat alle gemeenten de participatieladder als werkinstrument gaan introduceren.

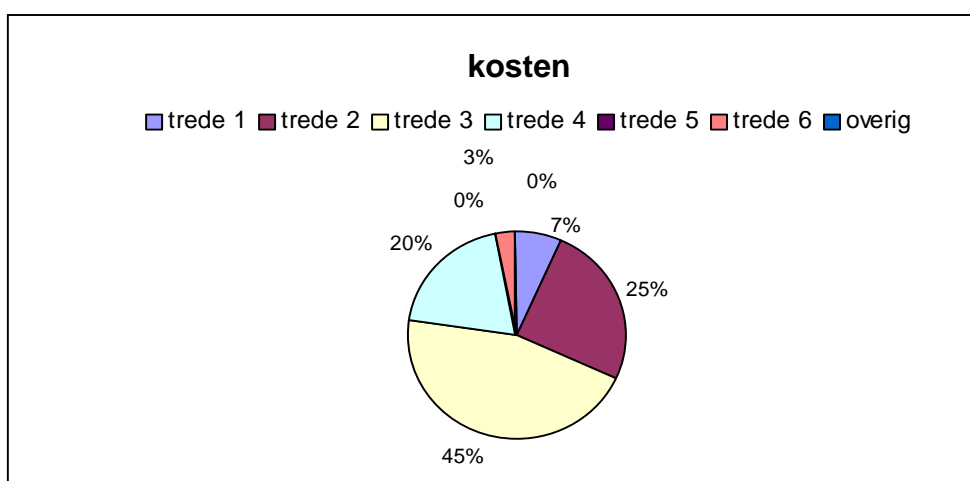
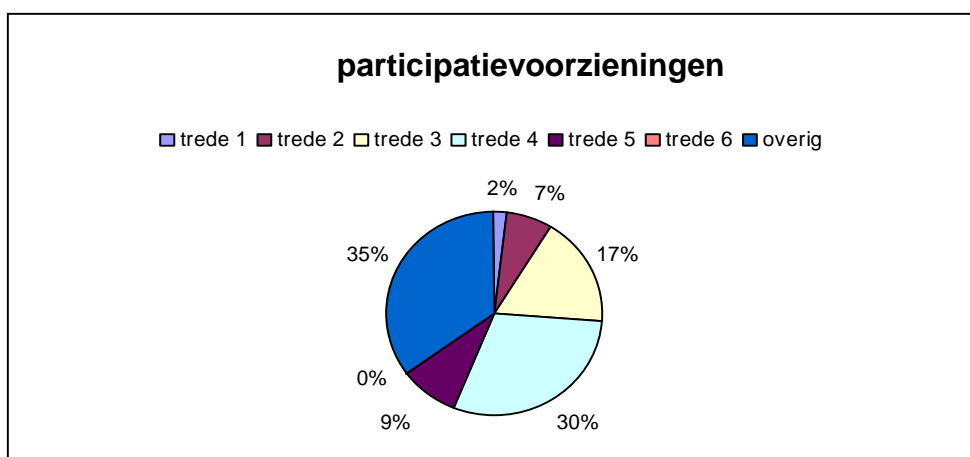
- |   |
|---|
| <p>7. Besloten wordt tot invoering van de participatieladder, vanuit de verwachting dat introductie tot meerwaarde zal leiden. Het hanteren van één methodiek binnen de gemeenten, het ROC en de SDW bevordert de inzichtelijkheid; resultaten op het gebied van re-integratie, inburgering en educatie worden zichtbaar en meetbaar. Daarnaast bevordert het 'een eenheid van taal'.</p> |
|---|

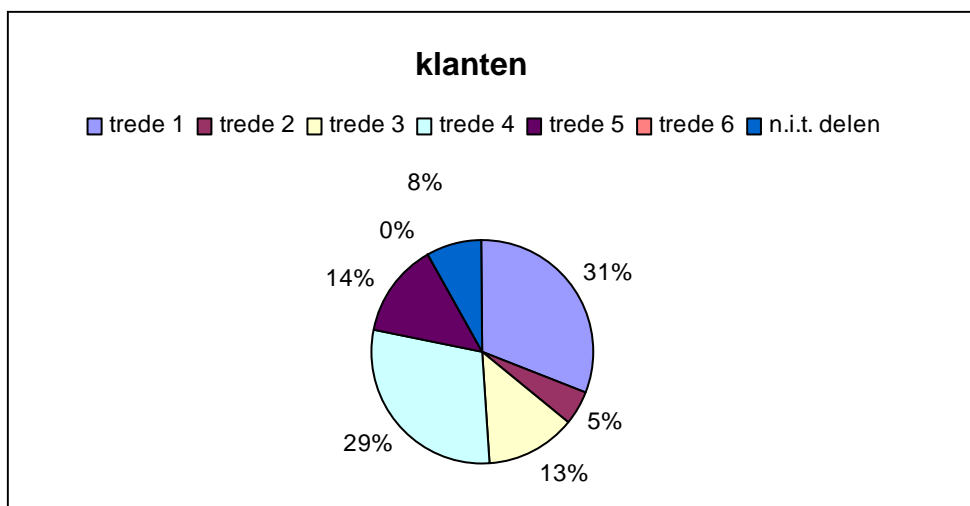
## 8. DOELSTELLINGEN

Om de participatieladder daadwerkelijk als sturingsinstrument te kunnen gebruiken, is inzicht nodig in de huidige situatie. Hiertoe heeft de SDW in de volgende tabel haar klantenbestand afgezet tegen de treden van de participatieladder, met daarbij in beeld gebracht de inzet van participatievoorzieningen en de doorwerking in kosten naar de situatie per 1/2/2010 (n.b. klanten kunnen in meerdere trajecten zitten).

Trede	Participatieladder	Klanten	Aantal voorzieningen	Totale kosten
1	Geïsoleerd	814	28	€ 16.644
2	Sociale contacten buitenshuis	130	133	€ 727.621
3	Deeln. georganiseerde activiteiten	339	295	€ 2.706.624
4	Onbetaald werk	761	529	€ 4.774.042
5	Betaald werk met ondersteuning	358	165	€ 2.128.175
6	Betaald werk	3	10	€ 4.316
Ov.	Nog in te delen en algemeen aanbod	198	617	€ 312.935
Totaal		2.603	1.777	€ 10.670.357

De tabel maakt duidelijk dat er geen sprake is van een evenredige verhouding tussen het aantal klanten en het aantal voorzieningen en de kosten per trede. De volgende figuren geven procentuele verdelingen weer.





Voor meer inzicht in de inzet van participatievoorzieningen per trede van de ladder wordt verwezen naar bijlage 5, waarin ook het educatie aanbod van het ROC Zeeland is opgenomen. De informatie op de vorige bladzijde wordt gezien als een 0-meting in het kader van het nieuwe Walcherse participatiebeleid. Het is prematuur om aan deze momentopname conclusies te verbinden. Het feit dat er geen sprake is van een evenredige verhouding tussen klanten en voorzieningen/kosten per trede, betekent bijvoorbeeld niet dat er geen gerichte aandacht is voor klanten op een bepaalde trede. Het zegt wel wat over de actuele inzet van instrumenten.

Op basis van het voorgaande is het dan ook lastig om nu al onderbouwde doelstellingen met betrekking tot de gewenste effecten van de introductie van de participatieladder te formuleren. Ter illustratie: het uitspreken dat een percentage klanten per trede moet toe- of afnemen vraagt nadere kennis over de mogelijkheden hiertoe.

In de context van deze kadernota is het wel wenselijk om een horizon aan te geven voor de komende jaren. Dit om richting te geven aan de uitvoering maar ook om zo optimaal mogelijk te kunnen profiteren van de deskundigheid van de uitvoerende organisaties en medewerkers.

Overeenkomstig de circulaire van 12 oktober 2009, van de toenmalige staatssecretarissen Bussemaker en Klijnsma, willen de Walcherse gemeenten inzetten op meer samenhang tussen de Wet Participatiebudget, de Wmo, de Wwb, de Wsw en de WIJ. Doel hiervan is om zowel de arbeidsparticipatie als de maatschappelijk participatie in de samenleving (de zelfredzaamheid van de medemens en de sociale samenhang) te bevorderen. Daarbij worden mensen met elkaar verbonden: jong en oud, mensen met en zonder beperking.

Mensen met een uitkering en niet-uitkeringsgerechtigden die zich bij de gemeenten melden, kunnen helpen bij het uitvoeren van taken op het terrein van de Wmo.

Het gaat om alle activiteiten die er toe bijdragen dat mensen hun kwaliteiten kunnen ontplooiën en die het gevoel van eigenwaarde versterken. Tegelijkertijd wordt hiermee het risico op sociale uitsluiting en vereenzaming verkleind. De essentie van deze aanpak is dat met het instrument participatieladder gefocust wordt op de intrinsieke motivatie van alle inwoners.

8. Aan de gemeentelijke organisaties, het ROC en de SDW wordt gevraagd om met ingang van 1 januari 2011 de participatieladder te hanteren. Dit als werkmethoediek op individueel niveau, gericht op het in beeld brengen van de participatiegraad en het stimuleren van doorstroom, als ook voor registraties en rapportages (door middel van beleidsplannen, verantwoording e.d.).

Hierbij dient rekening gehouden te worden met de volgende uitgangspunten.

- De participatieladder wordt gebruikt om naar de klant maatwerk mogelijk te maken en om naar de gemeenten de effecten hiervan in beeld te brengen.
- De participatieladder wordt gebruikt als investering in de diagnosestelling van de klant en zijn/haar omgeving.
- Rekening wordt gehouden met de eigen verantwoordelijkheid van elke klant.
- Er wordt vanuit gegaan dat voor elke klant in ieder geval maatschappelijke participatie mogelijk moet zijn (ook als het gaat om een geringe inzet van slechts enkele uren per week).
- Elke klant wordt uitgedaagd om hierover resultaatafspraken te maken, uitgaande van het bevorderen van de motivatie van de klant en het bijdragen aan maatschappelijke belangen.
- Op basis van de dialoog wordt het groeipotentieel voor elke klant vastgesteld.
- Voor de verantwoording van de resultaten wordt voortgeborduurd op de in deze kadernota opgenomen nul-meting.

Met het gestelde onder de punten d en e, het bijdragen aan maatschappelijke (of collectieve) voorzieningen, worden zinvolle en -gevende activiteiten bedoeld als:

- het ontlasten van mantelzorgers, bijvoorbeeld met een boodschappendienst;
- het verrichten van kleine klusjes in en rond het huis die zelfredzaamheid verhogen;
- het behouden en verbeteren van de leefbaarheid en veiligheid van de buurt of wijk, bijvoorbeeld het schoonmaken van de openbare ruimte.

Voorlopig wordt niet voorgesteld om doelgroepen te benoemen. Dat wil niet zeggen dat de relevantie van sommige maatschappelijke vraagstukken niet onderkend wordt. Zo kan gewezen worden op het probleem van laaggeletterdheid dat nog steeds op grote schaal voorkomt. De keuze om doelgroepen vooralsnog niet te prioriteren, is ingegeven door het feit dat dit al snel leidt tot aanbodgericht denken. Dit is niet gewenst. De voorkeur gaat uit naar vraaggericht werken. Met de participatieladder wordt hierop ingezet. Indien blijkt dat er behoefte is aan een bepaalde voorziening, dan dient maatwerk tot elk adequaat aanbod te kunnen leiden (zoals ook beoogd wordt via het Wmo-loket).



## 9. HET ROC EN HET VAVO

Het ROC Zeeland is voor de gemeenten boven de Westerschelde een belangrijk opleidingsinstituut. Als onderwijsinstelling verzorgt het ROC Middelbaar Beroeps Onderwijs.

Jongeren zitten op het MBO om een startkwalificatie te behalen, en van daaruit een plek op de arbeidsmarkt te kunnen vinden en een maatschappelijke positie op te kunnen bouwen. De onderwijsinstelling heeft hierin de regie. De opdracht van de onderwijs instelling is er naar te streven om elke jongere een startkwalificatie te laten halen. Voor een deel van de jongeren sluit de algemene leergang niet aan bij hun wensen en noden; in dat geval zal de onderwijsinstelling zoeken naar passend onderwijs.

De gemeenten faciliteren: door het naleven van de leerplicht en de aanpak van het voortijdig schoolverlaten (RMC-functie) en door het aansturen op de beschikbaarheid van zorg advies teams.

Idealiter wordt elke jongere zodanig opgeleid dat hij van school gaat met een startkwalificatie en zelf zijn weg vindt. In de praktijk wordt die 100% doelstelling niet gehaald en is voor een aantal jongeren een vangnet nodig. Dat vangnet is ook nodig voor volwassenen die door allerlei oorzaken niet of niet meer aan de eisen van de arbeidsmarkt kunnen voldoen. Het streven is om dat vangnet een trampoline te laten zijn en mensen te ondersteunen om alsnog of opnieuw hun weg te vinden richting de arbeidsmarkt - of een alternatief daarvoor. Nu zijn het de onderwijsinstellingen die faciliteren: door opleidingen, taallessen en trainingen te verzorgen.

Zo is er duidelijk sprake van twee domeinen.

- een domein 'onderwijs' waarin de onderwijsinstellingen regisseren en de gemeenten faciliteren. In dit domein is het ROC een MBO-instelling.
- een gemeentelijk domein 'participatie' waarin de gemeenten regisseren en de onderwijsinstellingen faciliteren. In dit domein is het ROC een instelling voor volwasseneneducatie.

### a. *De positionering van het ROC Zeeland*

De vraag is of het ROC als een marktpartij gezien moet worden. Er is immers geen sprake van verlengd lokaal bestuur zoals dat bij de SDW het geval is. Verder is van belang dat vroeg of laat de gedwongen winkelnering op het gebied van de WEB komt te vervallen. Geconstateerd is dat het ROC weliswaar producten in de markt zet, maar dat het voor de gemeenten boven de Westerschelde een belangrijke partner is. Hiermee wordt bedoeld dat het van belang is, gezien de schaal van Zeeland, dat gezamenlijk geïnvesteerd wordt in een goed voorzieningenniveau. De instandhouding van de infrastructuur van het Middelbaar Beroeps Onderwijs ( het MBO) wordt hiertoe gerekend. Dat vraagt wel fundamentele helderheid over de verschillende rollen en verantwoordelijkheden van de gemeenten en het ROC. Deze duidelijkheid is er nu onvoldoende. Om die reden dient de relatie tussen de gemeenten en het ROC nader beoordeeld te worden, met voldoende tijd voor het maken van heldere en realiseerbare afspraken over de samenwerking en het te leveren aanbod. De gemeenten dienen daarbij de gewenste kwaliteit te formuleren, het ROC dient hierop een adequaat en kwalitatief aanbod te offeren.

- |   |
|---|
| <p>9. Uitgangspunt is om door middel van een open relatie op te trekken met het Regionaal Opleidings Centrum Zeeland (het ROC Zeeland) in het kader van de Wet Participatiebudget. Nader onderzoek wordt ingesteld hoe deze samenwerking scherper inhoud gegeven kan worden (met invulling van kwaliteit, innovatie, flexibiliteit, verantwoording en sturing). Specifieke aandacht is nodig voor de grens tussen het domein onderwijs het domein participatie.</p> |
|---|

## 9.b Inburgering

Het ROC Zeeland verzorgt tot nu toe een aanbod bij inburgeringstrajecten. De eisen die aan inburgeringstrajecten gesteld worden, vanuit de materiewet Wi, zijn de afgelopen periode veranderd:

- 80% van de trajecten moet dual zijn
- de trajecten worden bij voorkeur in de wijk of op de werkvloer geleverd
- 50 % van de financiering komt pas beschikbaar na behalen van het diploma

Dat betekent dat aanvullende voorwaarden gesteld moeten worden, rekening houdend met de gewenste open relatie.

10. Het contract met het ROC voor de uitvoering van inburgeringstrajecten is met een jaar verlengd tot 1 augustus 2011. Er zijn aanvullende voorwaarden gesteld om de uitvoering aan te laten sluiten aan de huidige eisen met betrekking tot inburgering. De gemeenten en het ROC Zeeland benutten de periode tot 1 maart 2011 om in onderling overleg te bepalen op welke wijze de samenwerking bij inburgeringstrajecten na 1 augustus 2011 verder vormgegeven kan worden. De resultaten daarvan dragen bij aan het bepalen van de positie van het ROC Zeeland ten aanzien van participatie in het algemeen.

## c. *Van aanbod naar vraag*

De ervaring van het afgelopen decennium is dat het moeilijk is om tot een vraaggestuurd educatief aanbod in het kader van de WEB te komen. Door de voorgaande hoofdstukken verandert de relatie met het ROC Zeeland. Met behulp van invoering van de participatieladder en de hierover te maken afspraken, wordt de vraag leidend voor het te leveren aanbod.

11. Door hantering van de participatieladder wordt er op ingezet om met het ROC Zeeland tot een meer vraaggestuurd educatief aanbod te komen. Dit zal vanaf 2011 in de Activiteitenplannen van het ROC vertaald worden. De colleges van burgemeester en wethouders wordt opdracht gegeven om voor 1 januari 2011 te onderzoeken of de toegang tot VAVO-activiteiten via de gemeenten gereguleerd kan worden.

d. *Het VAVO*

De Walcherse gemeenten zijn niet eerder tot fundamentele standpuntbepaling met betrekking tot het Voortgezet Algemeen Volwassenen Onderwijs (het VAVO) gekomen. De financiering van het VAVO is als het ware automatisch meegekomen met de decentralisatie van de middelen voor Educatie en door de oormerking van de gelden is het bestaande beleid doorgezet. Geconcludeerd is, zie bijlage 6, dat het VAVO niet langer een 'echte' voorziening voor volwassenenonderwijs is. Het is verworden tot een belangrijke zorgvoorziening voor jongeren. Het VAVO is dus verschoven van het participatie-domein naar het onderwijs-domein.

De aanwezige infrastructuur voor jongeren op het gebied van zorg en onderwijs is complex. Er is het afgelopen decennium veel tot stand gebracht, maar borging is lastig omdat er veel gerealiseerd wordt met tijdelijke financieringsstromen. Probleem is ook dat er onvoldoende duidelijkheid bestaat over wie voor wat (financieel) verantwoordelijk is.

12. Bij het onder 9 genoemde onderzoek zal betrokken worden de positionering en financiering van het Voortgezet Algemeen Volwassenen Onderwijs (VAVO). Inhoudelijke visievorming, een integrale benadering en sturing op beheersbaarheid worden hiermee gediend. Dit ook om het VAVO-aanbod af te kunnen wegen tegen andere educatie-activiteiten. Uitgegaan wordt van een gezamenlijke aanpak met de gemeenten van de Oosterschelderegio, aangevuld met het Voortgezet Onderwijs (het VO) en het Middelbaar Beroeps Onderwijs (het MBO). Daarbij zal een relatie gelegd worden met de Regeling plusvoorzieningen, een tijdelijke subsidieregeling van het rijk voor versterking van de bestaande infrastructuur.

## 10. DE WALCHERSE SAMENWERKING

### a. Algemeen

De gemeenten Middelburg, Veere en Vlissingen werken door middel van gemeenschappelijke regelingen samen op het gebied van de WEB en de Wwb. Daarnaast is er een samenwerking tussen Veere en Vlissingen voor wat betreft de uitvoering van de Wi.

In de startnotitie van het project participatiebudget Walcheren is de vraag gesteld of het logisch is de bestaande samenwerking te continueren, met name voor de WEB. Het betreft de gemeenschappelijke Regeling Bestuurdersoverleg Regionaal Onderwijsbeleid Walcheren (BROW). Op basis van de startnotitie is in april 2009 besloten dat het project participatiebudget als nevenresultaat een beoordeling van de Walcherse samenwerking moest opleveren.

Gelet hierop is naar de wijze van huidige en gewenste samenwerking onderzoek gedaan.

Geconstateerd is:

- dat de samenwerking nu onvoldoende geborgd is (BROW/Wi);
- dat de samenwerking daarmee kwetsbaar is (BROW/Wi); en
- dat het niet reëel is dat tot nu toe alle kosten van administratieve ondersteuning van BROW voor rekening van de gemeente Vlissingen zijn gekomen.

Gelet op deze bevindingen is gekeken naar alternatieven, waarvan in dit hoofdstuk verslag wordt gedaan.

### b. Uitgangspunten

De volgende uitgangspunten voor samenwerking zijn vastgesteld:

1. Een meer integrale benadering, een integraal beleidskader.
2. Het voorkomen van kwetsbaarheid.
3. Het vermijden van persoonsafhankelijkheid.
4. Het streven naar meer flexibiliteit.
5. Het streven naar eenheid van beleid, met ruimte voor couleure locale.
6. Het uitgaan van een regionale aanpak, zodra er sprake is van een aantoonbare meerwaarde.
7. Het streven naar een zo eenvoudig mogelijke bestuurlijke samenwerking, die het meest recht doet aan het democratische principe van directe gekozenheid.
8. Het bereiken van efficiencywinst.
9. Het bereiken van gelijkwaardigheid in de onderlinge verhoudingen.
10. De gemeenteraden moeten kunnen sturen.

### c. Overwegingen

Nederland kent veel voorbeelden van samenwerkingsrelaties. Door de jaren heen is steeds manifester geworden dat samenwerking in de vorm van een gemeenschappelijke regeling voordelen maar ook belangrijke nadelen kent. Zo is een veel gehoorde klacht dat gemeenten hun grip verliezen en dat geen recht gedaan wordt aan het hiervoor genoemde uitgangspunt b.7. In algemene zin lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat er in toenemende mate een voorkeur ontstaat voor transparante maar zakelijke verhoudingen, waarbij gemeenten hun eindverantwoordelijkheid houden.

De inzet van de Walcherse gemeenten is (maximale) afstemming, maar ook dat de gemeenten autonoom blijven. De inzet is om, daar waar mogelijk, tot het ineenschuiven van overleggen te komen. Hiermee wordt sturen op hoofdlijnen gestimuleerd en de efficiency gediend. Een samenwerking die geen formele basis kent maar gezien moet worden als een 'herenakkoord'.

Het is wenselijk op Walcheren tot integratie van beleid met betrekking tot de WEB, de Wi en de Wwb te komen. Om deze reden gaat de voorkeur uit één bestuurlijk platform, waarin bestuurlijke afstemming

plaatsvindt met betrekking tot alle drie materiewetten. Gezien de inhoudelijke samenhang is het wenselijk het RMC hieraan toe te voegen.

Voor reguliere onderwijsafstemming wordt vooralsnog uitgegaan van een apart afstemmingsoverleg. Gezien de relaties tussen de materiewetten, het RMC- en het onderwijsbeleid in algemene zin, is het wel wenselijk om het bestuurlijk participatieplatform en het bestuurlijk onderwijsoverleg met elkaar te verbinden. Dit kan door vergaderingen praktisch aan elkaar te koppelen (agendatechnisch aaneenvolgend te plannen), waardoor inhoudelijke raakvlakken vanzelfsprekend aandacht kunnen krijgen.

Voor wat betreft de ambtelijke afstemming geldt dezelfde wens van integratie. De gedachte is om de bestaande audit committee's samen te voegen en een bredere afstemmingsfunctie te geven.

d. *Opheffing BROW*

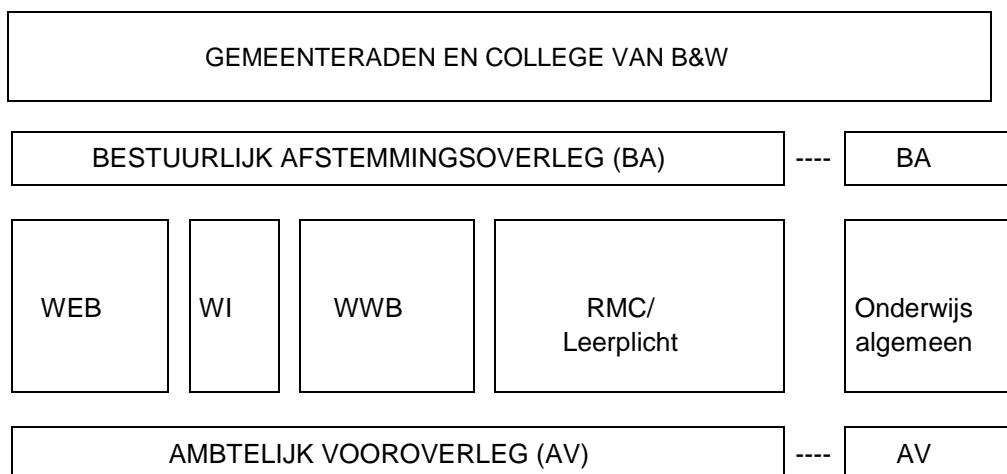
Op basis van de overwegingen onder punt c is er geen aanleiding om de gemeenschappelijke regeling Bestuurdersoverleg Regionaal Onderwijsbeleid Walcheren (BROW) te handhaven. Opheffing van BROW past ook in de ontwikkeling dat de gemeenten het participatiebudget individueel ontvangen. De constructie van centrumgemeente, zoals Vlissingen die materieel vervulde voor de WEB, is met ingang van 1 januari 2009 vervallen. Per 1 januari 2010 vindt de verrekening van de WEB-gelden niet meer via Vlissingen plaats.

13. Besloten wordt om de gemeenschappelijke regeling Bestuurdersoverleg Regionaal Onderwijsbeleid Walcheren (BROW) per 31 december 2010 op te heffen.

e. *Een nieuwe samenwerking*

Op grond van de overwegingen onder punt c wordt uitgegaan van een nieuwe samenwerking, gericht op het zoveel als mogelijk ineenvlechten van bestaande aparte overlegstructuren.

14. Kennis wordt genomen van de nieuwe – niet geformaliseerde – bestuurlijke en ambtelijke samenwerking op het gebied van de WEB, de Wi, de Wwb en het RMC/Leerplicht, die als volgt schematisch kan worden weergegeven.



Zowel het bestuurlijke afstemmingsoverleg als het ambtelijke vooroverleg kan gezien worden als een strategisch platform, om integraal en op hoofdlijnen te gaan sturen (om 'stippen aan de horizon te plaatsen'). Waar nodig en gewenst wordt aparte ambtelijke voorbereiding in stand gehouden (aan te

sturen via het ambtelijk vooroverleg). Geconcludeerd is dat de tijdelijke projectorganisatie in het kader van de Wet Participatiebudget eigenlijk wordt omgezet naar een verbrede structurele borging. Recente ontwikkelingen met betrekking tot het aansturend ineenschuiven van de SDW en de Kredietbank passen in deze ontwikkellijn.

Vooralsnog wordt niet voorgesteld om het beleidsveld Wsw aan te haken. Dit overwegende dat de Wsw nog een aparte financiële cyclus kent en om de agenda van het beoogde bestuurlijke overlegplatform in het begin niet teveel te belasten. Tijdens de looptijd van deze kadernota kan alsnog tot aansluiting besloten worden, indien hiervoor voldoende draagvlak bestaat. In dat verband kan als ontwikkeling gesignaleerd worden dat de besturen van LétÉ en de SDW wordt voorgesteld om in het vervolg gezamenlijk te vergaderen.

In het algemeen is geconstateerd dat er verschillende portefeuillehouders voor de genoemde beleids-terreinen verantwoordelijk kunnen zijn. Door de stuurgroep van het Walcherse participatiebudget is dit niet als een probleem ervaren.

*f. Een intergemeentelijke backoffice*

Op grond van de onder punt b geformuleerde uitgangspunten is gekeken naar de vorming van een intergemeentelijke backoffice. Hieronder wordt verstaan het creëren van een gezamenlijke organisatie waar het ambtelijke werk wordt gedaan. Een organisatie die het bestuurlijke afstemmingsoverleg en de individuele gemeenten faciliteert. Doelen kunnen hierbij zijn een inzet op meer kwaliteit, objectiviteit, efficiencywinst en gelijkwaardigheid. Dit 'naar analogie' van bijvoorbeeld het Samenwerkingsverband Welzijnszorg Oosterschelderegio (SWVO), waar een faciliterende, afstemmings- en ondersteunings-functie voor de Oosterscheldegemeenten is ondergebracht.

Vooralsnog wordt niet uitgegaan van een verkenning van de mogelijkheden van een intergemeentelijke backoffice voor Walcheren. Ook het samenvoegen van de uitvoering van de Wi wordt voorlopig niet wenselijk geacht. Het wordt beter gevonden vanuit inhoud de samenwerking te stimuleren. De in deze notitie vastgelegde ontwikkellijn van klantmanagement en eenzelfde werkmethode kunnen daartoe belangrijke functies vervullen.

<p>15. De ervaringen met de nieuwe wijze van samenwerking, die uit deze kadernota voortvloeien, worden voor 1 januari 2012 geëvalueerd. De voor- en nadelen van de ambtelijke uitvoering en de vorming van een intergemeentelijke backoffice zullen daarbij opnieuw afgewogen worden.</p>
---

## 11. ONTWIKKELINGEN EN OVERIGE ZAKEN

### a. *De relatie met de Kanteling*

De Wet maatschappelijke ondersteuning (de Wmo) is ontwikkeld in het besef dat de ondersteuning van mensen met een beperking vanuit een andere optiek benaderd moet worden. Met de Wmo is de stap gemaakt van verzorging naar ondersteuning om te kunnen participeren. Gemeenten hebben de opdracht de beperkingen van inwoners te compenseren. Het is aan gemeenten om dit compensatiebeginsel vorm te geven. Dat vraagt om een nieuwe werkwijze, een kanteling in denken en doen. Door de VNG is een landelijk project de Kanteling gestart met als doel het stimuleren van een nieuwe manier van werken waarbij een adequate invulling van het compensatiebeginsel centraal staat. De in deze notitie uitgewerkte visie sluit naadloos aan bij de gedachten en de aanpak van de Walcherse gemeenten met betrekking tot de vorming van Wmo-loketten en Centra voor Jeugd en Gezin.

### b. *De relatie met de SDW en het bredere MensOntwikkelBedrijf voor Walcheren*

Eigenlijk geldt hiervoor hetzelfde als gesteld onder punt a. In alle gevallen gaat het om het centraal stellen van de cliënt, om zo duurzaam mogelijk maatwerk en een zo efficiënt mogelijke uitvoering. Afgesproken is de opstelling van een nieuw beleidsplan voor de SDW te laten plaatsvinden na vaststelling van deze kadernota. Afstemming is hierdoor mogelijk gemaakt.

### c. *De relatie met het Actieplan Jeugdwerkloosheid Zeeland*

Het kabinet wil voorkomen dat jongeren langdurig aan de kant staan zoals in de jaren tachtig is gebeurd en vindt het daarom van groot belang om in deze tijd met extra maatregelen voor jongeren te komen. Daarom is het landelijke Actieplan Jeugdwerkloosheid vastgesteld, waarbij extra gelden zijn vrijgemaakt om in elke regio van Nederland tot een gerichte aanpak te komen. Zeeland is aangemerkt als één regio en heeft in september 2009 een plan vastgesteld. Belangrijke onderdelen van dit plan zijn maatwerk en afstemming van werkprocessen via de vorming van een jongerenloket per subregio, of wel in de Oosterschelderegio, Walcheren en Zeeuws-Vlaanderen. Met het Jongerenloket Walcheren i.o. zijn en worden afspraken gemaakt om tot afstemming te komen. Het is duidelijk dat de participatieladder ook in het kader van het Jongerenloket een bruikbare werkwijze kan zijn.

### d. *De Gemeente heeft Antwoord*

Door middel van 'de Gemeente heeft Antwoord' moet de gemeentelijke overheid de uniforme toegang worden voor overheidsdienstverlening. Het gemeentelijke klantcontactcentrum (KCC) wordt daarbij als middel ingezet. Dit proces wordt begeleid door CP ICT. Op 10 juli 2009 heeft deze organisatie de gemeenten de publicatie 'Op weg naar geïntegreerde dienstverlening' aangeboden. De onder hoofdstuk 5 opgenomen visie past binnen dit ontwikkelingskader.

### e. *De administratieve borging*

De nieuwe werkwijze die voortvloeit uit dit visiedocument vraagt aandacht voor administratieve borging. Bij operationalisering dient invulling te worden gegeven aan zaken als:

- afspraken over eenmalige gegevensuitvraag en het herbruiken van gegevens;
- het werken met één dossier per klant;
- de registratie van in- en uitstroom en bereikte resultaten;
- het maken van afspraken met ROC en SDW;
- voorlichting aan medewerkers over het hanteren van de participatieladder;

- beoordeling van de mogelijkheden van koppeling van automatiseringssystemen (gegevensmanagement).

16. Aan de gemeentelijke organisaties, het ROC en de SDW wordt gevraagd om voor 1 januari 2011 maatregelen te nemen gericht op administratieve borging van de nieuwe werkwijze in het kader van het Walcherse participatiebeleid.

*g. Aanhaking bij VNG-project participatieladder*

De VNG heeft kennis genomen van het voornemen van de Walcherse gemeenten om de participatieladder als werkinstrument in te voeren. De vraag is gesteld of de Walcherse gemeenten zich aan willen sluiten bij het project gericht op een brede landelijke invoering van de participatieladder. De betekenis hiervan is deels symbolisch. Als door het hele land gemeenten zich aanmelden, geeft dat aan dat de participatieladder als 'de' aanpak gezien wordt. Daarnaast betekent aanhaking het delen van ervaringen en ontwikkelingen en zo gewenst gerichte ondersteuning. Aan de VNG is geantwoord dat tegen aansluiting geen bezwaar bestaat, maar dat dit pas kan nadat de gemeenteraden de kadernota hebben vastgesteld.

*h. De gevolgen van de economische recessie*

In deze nota is nog geen rekening gehouden met mogelijke wijzigingen als gevolg van de economische recessie, zoals de brede herwaardering van het rijksbeleid.



## 12. FINANCIEN

In onderstaande tabel zijn de budgetten in beeld gebracht die door het Rijk in 2009 en 2010 aan de Walcherse gemeenten zijn toegekend.

VERGELIJKING PARTICIPATIEBUDGET 2009 EN 2010								
	WWB		WEB		WI		Totaal	
	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010
<b>M</b>	4.551.252	4.378.954	528.115	398.136	598.012	539.765	<b>5.677.380</b>	<b>5.316.855</b>
<b>V</b>	377.276	348.254	216.465	159.525	58.276	55.724	<b>652.018</b>	<b>563.503</b>
<b>VI</b>	6.823.659	6.119.054	607.199	458.795	813.144	714.283	<b>8.244.003</b>	<b>7.292.132</b>
<b>T</b>	<b>11.752.187</b>	<b>10.846.262</b>	<b>1.351.779</b>	<b>1.016.456</b>	<b>1.469.432</b>	<b>1.309.772</b>	<b>14.573.401</b>	<b>13.172.490</b>

Aan de hand van deze tabel kunnen de volgende conclusies getrokken worden.

- De vrij beschikbare budgetten voor de **Wwb** en de **Wi** zijn in 2010 verminderd met € 1.065.585 (8,06 %). Met de verlaging op het WWB-deel was op voorhand rekening gehouden. Gedurende de jaren 2006 – 2011 wordt de bekostiging van de WWB namelijk overgezet van historisch naar normatief en bekend is dat dit voor Walcheren tot een verlaging van het budget leidt. De korting 2010 komt nu in plaats van de geraamde 6,5 op 7,7 % uit.
- Voor wat betreft de **Wwb** is duidelijk dat er sprake is van een druk op het budget, als gevolg waarvan de afgelopen jaren is ingeteerd op de gevormde reserve voor het Wwb-werkdeel. De komende jaren zal deze druk naar verwachting toenemen in verband met de economische recessie. De reserve bedraagt eind 2009 € 172.000.
- De geormerkte gelden voor de **WEB** dalen met € 335.323 (24,81 %). Dit is conform de aangekondigde korting van het ministerie van OCW, ten gunste van taal en rekenen (laaggeletterdheid) voor het MBO. Deze korting komt macro gezien uit op 50 miljoen of wel 24 % van het gemeentelijke budget. Zie punt h.
- De budgetten van de **Wi** staan ondanks de verlaging van het budget voorsnog niet onder druk. Eind 2009 is dit geanalyseerd. In onderstaande tabel zijn de structurele effecten in beeld gebracht, uitgaande van de op dat moment bekende parameters (trajecten en gemiddelde trajectprijs).

Gemeente	Uitgaven	WI-budget	Verschil
Middelburg	€ 300.000	€ 539.765	€ 239.765
Veere	€ 60.000	€ 55.724	- € 4.276
Vlissingen	€ 420.000	€ 714.283	€ 294.283

- Op basis hiervan is eind 2009 de conclusie getrokken dat er voorsnog structureel een substantiële ruimte is in het **Wi**-budget bij de gemeenten Middelburg en Vlissingen. Hierbij past de volgende kanttekening. In 2010 en 2011 is het Wi-budget nog gebaseerd op historische grondslagen. Met ingang van 2012 verandert dit. Het budget wordt dan beïnvloed door de behaalde resultaten in 2010 en verder (t+2 systematiek), in relatie tot de door andere gemeenten bereikte prestaties (macro blijft het budget gelijk). Het is onmogelijk de effecten hiervan in te schatten. Daarnaast moet als gevolg van de nieuwe aanbesteding Wi rekening gehouden worden met hogere trajectprijzen, omdat de huidige tarieven voor het ROC Zeeland verliesgevend zijn.
- Overigens moet de tabel als een momentopname gezien worden. Zo gelden in april 2010 andere deelnemersaantallen. Verder heeft de gemeente Veere kunnen inschrijven op een nieuwe **Wi**-stimuleringsregeling, waardoor extra budget beschikbaar is gekomen (en het tekort kan worden opgevangen). Verder is na de nodige inspanningen duidelijk geworden dat het ministerie van

- VROM toestaat dat alfabetiseringsactiviteiten voor inburgeraars ten laste van de Wi-gelden gebracht worden. Gezien de financiële ruimte is daar inmiddels toe besloten.
- g. In het kader van het Walcherse participatieproject is geconstateerd dat de **WEB**-bekostiging van het VAVO door de gemeenten van de Oosterschelderegio en van Walcheren niet evenredig verdeeld was. Na overleg heeft dit geleid tot een nieuwe verdeelsleutel, die met terugwerkende kracht per 1 januari 2009 is ingevoerd. Als gevolg hiervan vallen de kosten voor Walcheren structureel € 100.000 lager uit.
- h. Als gevolg van de punten f en g is het mogelijk gebleken de korting van 24 % op de **WEB**-gelden op te vangen.
- i. Naast de voorlopige structurele ruimte in het **Wi**-budget is er ook sprake van een eenmalig voordeel. In 2009 is namelijk duidelijk geworden dat de zogeheten cohortgelden inburgering 2007 en 2008 ingezet mogen worden voor Wi-trajecten van 2009. Dit in plaats van participatiebudget. Overwogen is dat er geen belemmering is om de nog vrije cohortgelden, ontstaan door de hoge bevoorschotting, niet te benutten. De registratie ten behoeve van outputverdeelmastaven start namelijk pas per 2010 (hetgeen uitgaande van t+2 doorwerking krijgt in de uitkering 2012). Het gevolg is dat er eenmalig een substantieel voordeel is ontstaan, namelijk:
- voor Middelburg een bedrag van € 611.482;
  - voor Vlissingen een bedrag van € 831.659;
  - voor Veere een bedrag van € 59.584.
- Deze gelden worden via de jaarrekeningen 2009 overgeheveld naar 2010.
- j. Tot slot. Er is nog geen duidelijkheid over het budget 2011. Dit met dien verstande:
- dat bekend is dat er een vervolgekorting komt op het budget WEB van 20 %;
  - dat het Rijk voor de Wwb vanaf 2011 een jaarlijkse bezuiniging wil inboeken van 5%.

### 13. LIJST VAN AFKORTINGEN

AWBZ	: Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
BROW	: gemeenschappelijke regeling Bestuurdersoverleg Regionaal Onderwijsbeleid Walcheren
CP ICT	: Coördinatiepunt-ICT Inwonerszaken, ingesteld door Divosa en VNG
Divosa	: vereniging van managers op het terrein van werk, inkomen en sociale vraagstukken
LétÉ	: gemeenschappelijke regeling Arbeidsintegratiebedrijf Walcheren
MBO	: Middelbaar Beroeps Onderwijs
RMC	: Regionale Meld- en Coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten
ROC	: Regionaal Opleidings Centrum
SiSa	: Single Information en Single Audit
SDW	: gemeenschappelijke regeling Sociale Dienst Walcheren
VAVO	: Voortgezet Algemeen Volwassenen Onderwijs
VNG	: Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VO	: Voortgezet Onderwijs
WEB	: Wet Educatie en Beroepsonderwijs
Wi	: Wet inburgering
WIJ	: Wet Investeren in Jongeren
Wmo	: Wet maatschappelijke ondersteuning
Wsw	: Wet sociale werkvoorziening
Wwb	: Wet Werk en Bijstand