



# **Discussienotitie Ondersteuning bij participatie**

**De Groningse visie op de inzet van het  
Participatiebudget**

27 januari 2009

## Inhoudsopgave

Inhoudsopgave .....	2
Samenvatting.....	3
1 Inleiding .....	4
2 Wet participatiebudget in het kort .....	5
3 Reikwijdte van het Groningse participatiebeleid .....	6
3.1 Het begrip participatie .....	6
3.2 Op weg naar integraal participatiebeleid .....	8
4 Participatiebudget: onze visie en ambities.....	9
4.1 Onze visie .....	9
4.2 Onze ambities .....	10
5 Participatiebudget: onze uitgangspunten en criteria .....	12
5.1 Uitgangspunten voor inzet van het participatiebeleid .....	12
5.2 De doelgroep voor het participatiebudget: criteria die we hanteren .....	12
6 Organisatie: hoe gaan we het participatiebudget inzetten.....	14

## Samenvatting

Op 1 januari 2009 is de wet Participatiebudget ingegaan. Deze wet bundelt de middelen voor re-integratie, inburgering en volwasseneneducatie. De wet treedt voor de gemeente Groningen per 1 januari 2010 in de volle breedte in werking. In 2009 blijven de afspraken in het kader van het Grote Stedenbeleid overeind.

In deze discussienota geven we de te maken keuzes in het kader van het participatiebudget weer. Bij elke keuze staat een advies. De discussienota is tot stand gekomen na gesprekken met diverse beleidsadviseurs, de meest betrokken wethouders Verschuren en Van Schie en landelijke input vanuit het projectbureau Participatiebudget. Deze discussienota vormt de input voor het gesprek met de cliëntenraad van de dienst Sozawe en het bestuur van de ROC's. De cliëntenraad en het bestuur van de ROC's kunnen in deze gesprekken hun zienswijze en advies geven over de notitie. De gesprekken vinden naar verwachting in februari 2009 plaats. Daarnaast bieden we de discussienotitie opiniërend aan aan de raad. De adviezen van de cliëntenraad en het bestuur van de ROC's en de uitkomsten van de opiniërende discussie met de raadscommissie verwerken we vervolgens in een definitieve visie op de inzet van het participatiebudget. Volgens planning bieden we de gemeenteraad in mei/juni 2009 de definitieve visie aan.

De in de discussienotitie geadviseerde Groningse visie betekent op hoofdlijnen dat we:

1. op weg gaan naar integraal participatiebeleid. In fase 1 2009-2011 verbinden we re-integratie, inburgering en volwasseneneducatie bestuurlijk, inhoudelijk, organisatorisch en financieel met elkaar. Op termijn leggen we waar mogelijk verbindingen met de wet sociale werkvoorziening en de wet maatschappelijke ondersteuning.
2. als uitgangspunt "Alle stadjes actief" hebben. Als het kan via werk en als werk (nog) niet aan de orde is via andere vormen van deelname aan de samenleving. Het gaat dus zowel om het vergroten van arbeidsparticipatie als om het vergroten van de maatschappelijke participatie.
3. de al afgesproken Groningse kwantitatieve ambities (bestuurlijke afspraken) op het gebied van re-integratie, inburgering en volwasseneneducatie handhaven. Mede gezien de daling van de middelen in het participatiebudget in de periode 2009-2011 formuleren we geen extra Groningse kwantitatieve ambities in het kader van het participatiebudget.
4. vanuit het perspectief "Alle Stadjes actief" als kwalitatieve ambitie hebben om:
  - a. de samenhang in onze ondersteuning naar zelfredzaamheid te vergroten;
  - b. onze educatieve voorzieningen te ontwikkelen van "algemene voorziening" naar "individuele ondersteuning";
  - c. de positie van educatieve voorzieningen als onderdeel van inburgering en re-integratie te versterken.
5. vanuit het participatiebudget burgers ondersteunen die niet economisch (duurzaam kunnen voorzien in eigen inkomen dat minimaal op niveau van het sociaal minimum ligt), educatief (startkwalificatie en of inburgeringskwalificatie) of sociaal zelfredzaam (geletterd, sociale codes kennen en begrijpen en daadwerkelijk actief zijn in samenleving) zijn.
6. een regierol in de ondersteuning naar zelfredzaamheid nemen.
7. voorzieningen gaan afstemmen op de individuele situatie en het individuele doel. Dit betekent meer gecombineerde voorzieningen.
8. de huidige leeftijdsbeperking 18-23 jaar van het VAVO loslaten.
9. ook vormen van klantmanagement gaan organiseren voor bepaalde deelnemers van educatieve voorzieningen.
10. ons opdrachtgeverschap voor verschillende voorzieningen beter afstemmen.
11. meer afspraken met de uitvoerende organisaties maken over doelen, resultaten en voortgang van individuele burgers (rapportagemomenten).

# 1 Inleiding

Voor u ligt de discussienota Ondersteuning bij participatie *De Groningse visie op de inzet van het participatiebudget*. De Wet participatiebudget bundelt de middelen voor re-integratie, inburgering en volwasseneneducatie. Daarmee ontstaat meer gemeentelijke bestedingsvrijheid bij de inzet die we op deze terreinen plegen. Het is aan de gemeenten om van die ruimte gebruik te maken.

Als gemeente Groningen willen wij de ruimte graag benutten voor onze ambitie om alle stadjs actief te krijgen. Wij hechten een groot belang aan actieve burgers. Dit is van belang voor de sociale samenhang in de stad, de leefbaarheid in buurten en wijken, voor het welzijn, gevoel van eigenwaarde en de emancipatie van burgers en voor de economische ontwikkeling van de stad.

Om die ambitie te bereiken willen we onze burgers ondersteunen op basis van hun individuele situatie en niet op basis van regels. We willen hen zodanig ondersteunen dat zij in staat zijn om zo volwaardig mogelijk deel te nemen aan de samenleving. Om te communiceren, activiteiten te ondernemen en te werken.

Deze ambities bestrijken een groot deel van ons lokale beleid, zoals de maatschappelijke ondersteuning, jeugdbeleid en arbeidsmarktbeleid. Deze ambities zijn dan ook niet nieuw. We hebben ze al eerder verwoord.

Wat nieuw is, is dat het participatiebudget ons mogelijkheden biedt om burgers beter te ondersteunen in hun zelfredzaamheid op basis van hun individuele situatie en daadwerkelijk een meer samenhangende aanpak te ontwikkelen voor educatie, inburgering en re-integratie. Wij zien daarin kansen om bijvoorbeeld laaggeletterdheid effectiever te bestrijden, burgers effectiever te ondersteunen bij het behalen van een startkwalificatie en bij het vinden van een duurzame plek op de arbeidsmarkt. Kortom, om de participatie van burgers te bevorderen.

In deze discussienote beschrijven we de uitgangspunten die we daarin willen formuleren en de keuzes die we daarbij willen maken. Wij willen graag in gesprek gaan met de meest betrokken partijen over deze keuzes. Dat is de reden waarom wij gekozen hebben een discussienota op te stellen. In de tekst staan in grijze tekstblokken de te maken keuzes. Onder elk tekstblok geven wij aan welke keuze wij adviseren.

De planning is om de discussienota februari 2009 ambtelijk te bespreken met de Cliëntenraad van de dienst Sozawe en bestuurlijk met de ROC's. In maart 2009 zouden wij graag met de raadscommissie Inkomen & Werk in gesprek willen. Op basis van de gesprekken stellen we een definitieve nota op voor de raadsvergadering van juni 2009.

## *Leeswijzer*

In hoofdstuk 2 starten we met een korte beschrijving van de Wet participatiebudget en het beoogde doel van het rijk met deze wet. In hoofdstuk 3 staan we stil bij het begrip 'participatie'. Verder gaan we in op de mogelijke reikwijdte van onze inzet. Vervolgens beschrijven we in hoofdstuk 4 onze visie en ambities. In hoofdstuk 5 benoemen we de mogelijke uitgangspunten en criteria voor inzet van het participatiebudget. Tenslotte gaan we in hoofdstuk 6 op hoofdlijnen in op de consequenties voor de organisatie en uitvoering.

## 2 Wet participatiebudget in het kort

De wet participatiebudget is per 1 januari 2009 ingevoerd en bundelt de huidige gemeentelijke middelen voor volwasseneneducatie (WEB), inburgering (WI) en re-integratie (WWB-werkdeel) gebundeld. Met het Participatiebudget kunnen gemeenten participatievoorzieningen financieren voor een brede doelgroep van iedereen van 18 jaar en ouder. Participatievoorzieningen zijn re-integratievoorzieningen, inburgeringsvoorzieningen, educatie-opleidingen en combinaties van deze voorzieningen. Het budget is verder in specifieke gevallen inzetbaar voor jongeren van 16 en 17 jaar.<sup>1</sup>

De onderliggende wetten, wet werk en bijstand (WWB), wet inburgering (WI) en wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) blijven van kracht. Daarmee blijven ook de ambities die zijn geformuleerd op het gebied van re-integratie, inburgering en educatie van kracht. Met de invoering van de Wet participatiebudget hoopt het rijk gemeenten meer ruimte te geven die doelstellingen ook daadwerkelijk te realiseren en om binnen die ambities eigen accenten te leggen.

Met de invoering van de wet participatiebudget beoogt het rijk:

- de bestedingsvrijheid van gemeenten te verruimen en daarmee de mogelijkheden van een samenhangende aanpak te vergroten door:
  - het mogelijk te maken met de inzet te schuiven tussen de beleidsterreinen en doelen op basis van lokale accenten;
  - de doelgroep voor de inzet te verruimen tot alle burgers van 18 jaar en ouder (en 16/17 jarigen in bijzondere gevallen).
- Bij te dragen aan de terugdringing van de administratieve lasten door de verantwoording over de middelen in één keer gezamenlijk plaats te laten vinden.

De bundeling van de middelen in de wet participatiebudget moet bijdragen aan het bereiken van de ambities van het kabinet op het gebied van stimulering van de arbeidsparticipatie en de sociale samenhang.

Voor de gemeente Groningen is 2009 een overgangsjaar. Als G-31 gemeente vallen we onder het Grote Steden beleid (GSB) en is er in 2009 nog geen sprake van één ongedeeld budget. De huidige afspraken binnen het GSB voor inburgering en volwasseneneducatie lopen nog tot en met 2009 en blijven gefinancierd via de zogenaamde brede doeluitering SIV (BDU SIV). De wet Participatiebudget treedt daarom voor ons pas per 1 januari 2010 in de volle breedte in werking. Dit wil echter niet zeggen dat educatie en inburgering niet uit het Participatiebudget kunnen worden gefinancierd. Deze financiering is wel mogelijk, alleen mogen de behaalde prestaties als gevolg hiervan niet worden gebruikt bij de verantwoording van prestaties in het kader van het GSB<sup>2</sup>.

Het jaar 2009 gebruiken we om de invoering van de wet participatiebudget in de volle breedte per 1 januari 2010 verder uit te werken en voor te bereiden.

---

<sup>1</sup> Jongeren van 16/17 jaar kunnen worden ondersteund vanuit het participatiebudget als zij al aan de kwalificatieplicht hebben voldaan, als zij formeel zijn ontheven van de kwalificatieplicht, of als zij dreigen uit te vallen uit het onderwijs, maar via een leerwerktraject alsnog een startkwalificatie kunnen behalen. De kosten voor de begeleiding mogen gefinancierd worden uit het participatiebudget.

<sup>2</sup> In geval een participatievoorziening een combinatie is van een inburgeringsvoorziening en een re-integratievoorziening mag de re-integratievoorziening ten laste van het Participatiebudget worden gebracht en de combinatievoorziening tegelijkertijd als prestatie worden aangevoerd bij de verantwoording van prestaties in het kader van het GSB.

### 3 Reikwijdte van het Groningse participatiebeleid

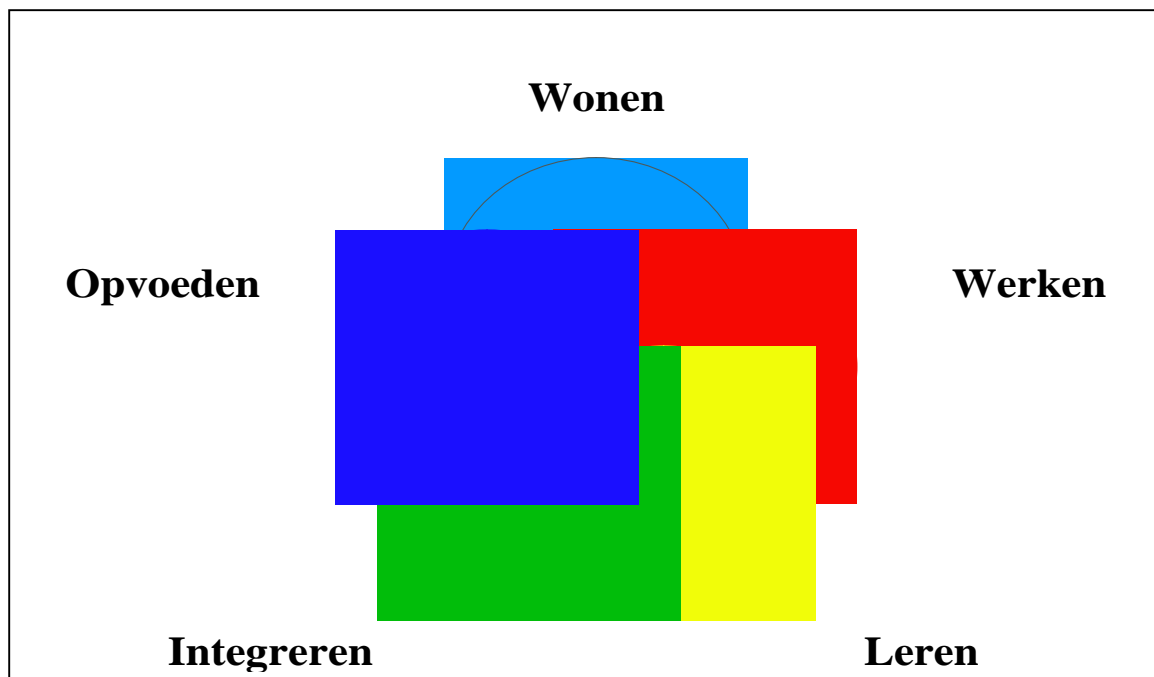
In dit hoofdstuk gaan we in op de mogelijke reikwijdte van het Groningse participatiebeleid. We starten met het omschrijven van het begrip participatie. Daarna gaan we in op het te voeren participatiebeleid.

#### 3.1 Het begrip participatie

Actieve deelname aan de samenleving wordt participatie genoemd. Idealiter participeren burgers op alle terreinen van het maatschappelijke leven. Ze leveren daardoor een bijdrage aan de samenleving en voelen zich nuttig. Participatie kan het gevoel afhankelijk te zijn verminderen en draagt dan ook bij aan de kwaliteit van het leven. Participatie is daarmee een erg breed en diffuus begrip dat gaat over meerdere elkaar deels overlappende leefdomeinen zoals wonen, werken, leren, opvoeden en integreren (zie figuur 1).

**Figuur 1: Overlappende leefdomeinen**

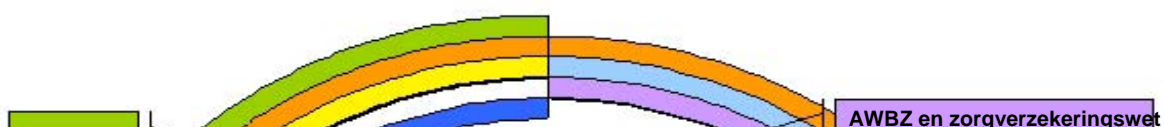
Bron: Ernst & Young



Bij participatie staat het 'meedoen aan de samenleving' centraal. Dit kunnen we op meerdere niveaus definiëren. Deze niveaus hangen ook onderling weer samen, zoals ook in beeld wordt gebracht via het zogenaamde Participatiewiel (zie figuur 2). In dit participatiewiel worden 6 stappen onderscheiden op basis van de doelen die worden gesteld aan participatiebevorderende activiteiten, namelijk ondersteuning bij participatie gericht op:

1. zelfstandig functioneren
2. sociale contacten
3. maatschappelijke participatie
4. maatschappelijk bijdragen
5. toename van arbeidsvaardigheden
6. eigen inkomen

**Figuur 2: Het participatiewiel**



Deze indeling maakt duidelijk dat de participatiegerichte ondersteuning die we als gemeente bieden de reikwijdte van de wet participatiebudget ver overstijgt. Binnen het gemeentelijke domein biedt vooral de wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) een belangrijk kader voor participatiebevordering. Ten eerste gericht op het zelfstandig functioneren, maar daarnaast ook op het aangaan van sociale contacten en stimuleren van maatschappelijke participatie en bijdragen. Daarbij richt de Wmo zich, naast individuele ondersteuning bij zelfstandig functioneren, vooral op de collectieve aspecten van participatie en op het creëren van randvoorwaarden. Vooral de prestatievelden 'bevorderen van de sociale samenhang en leefbaarheid' (prestatieveld 1) en 'versterken van de civil society' (prestatieveld 3) zijn hierin van belang. De wet participatiebudget richt zich primair op het versterken van de individuele vaardigheden van burgers om te participeren.

Naast de Wmo is de wet sociale werkvoorziening (Wsw) een belangrijke participatiebevorderende wet. De sociale werkvoorziening is één van de gemeentelijke instrumenten aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

De wet Participatiebudget, de wet maatschappelijke ondersteuning en de wet sociale werkvoorziening vormen samen ongeveer 60% van het totale gemeentelijke budget.

### 3.2 Op weg naar integraal participatiebeleid

In de vorige paragraaf hebben we het begrip participatie gedefinieerd. Verder hebben we aangegeven wat de samenhang is met andere participatiebevorderende wetten. In deze paragraaf gaan we in op het participatiebeleid dat we als de gemeente Groningen willen voeren.

Participatiebeleid is het beleid dat we voeren om onze burgers te stimuleren en te ondersteunen in hun deelname aan de samenleving. Om aan iedere burger die behoefte heeft aan ondersteuning bij het participeren in de Nederlandse samenleving ondersteuning op maat te kunnen bieden, is het vaak nodig om ondersteuning vanuit verschillende invalshoeken te bieden. Dit betekent dat er vaak meerdere belemmeringen weggenomen moeten worden. We staan dan ook voor de opgave om verschillende domeinen aan elkaar te koppelen. Het rijk zet hiervoor met de invoering van de Wet participatiebudget een eerste stap om dat te faciliteren.

#### **Keuze: Reikwijdte participatiebeleid**

Bij de wet participatiebudget draait het om burgers die ondersteuning nodig hebben bij het participeren in de Nederlandse samenleving. Het doel van de wet is om deze burgers zoveel mogelijk op maat te ondersteunen, zonder dat de schotten tussen de verschillende gemeentelijke budgetten voor re-integratie (WWB-werkdeel), inburgering (WI) en educatie (WEB) daartoe een belemmering vormen.

We kunnen er voor kiezen om op gemeentelijk niveau verder te gaan dan op rijksniveau en de ontschotting op bestuurlijk, inhoudelijk en organisatorisch niveau meteen uit te breiden tot de WMO en de Wsw. Het Rijk geeft (nog) geen mogelijkheden voor financiële ontschotting met WMO en Wsw.

Het is bijna onmogelijk om meteen alle participatiebevorderende wetten waarvoor we als gemeente verantwoordelijk zijn in één keer aan elkaar te verbinden en meteen integraal participatiebeleid te gaan voeren. Het verbinden van terreinen van de wet Participatiebudget vraagt al om een forse omslag bij de gemeentelijke organisatie en de maatschappelijke partners die te maken hebben met de uitvoeringspraktijk zoals de ROC's. Door focus aan te brengen maken we de ontwikkelingen voor onze maatschappelijke partners en onszelf behapbaar. Ook burgers die de ondersteuning nodig hebben zijn het meest gebaat bij het aanbrengen van focus.

We stellen dan ook voor om in Groningen te kiezen voor een groeimodel en in de periode 2009-2011 te starten met het bestuurlijk, inhoudelijk, organisatorisch en financieel verbinden van de terreinen die via de wet participatiebudget worden gebundeld. Daarmee kiezen we er voor om als eerste de samenhang te verbeteren in de ondersteuning die we bieden aan individuele burgers gericht op het versterken van individuele vaardigheden om deel te nemen aan de samenleving. Hierbij gaat het om het bevorderen van:

- a. **Sociale zelfredzaamheid** via ondersteuning gericht op maatschappelijke deelname aan de samenleving.
- b. **Educatieve zelfredzaamheid** via ondersteuning gericht op ontplooiing, het halen van een startkwalificatie en indien nodig een inburgeringskwalificatie.
- c. **Economische zelfredzaamheid** via ondersteuning gericht op het verwerven van een eigen inkomen.

Op termijn zullen we ook de beleidsmatige verbindingen met de aanpalende wetten Wsw en Wmo versterken om de samenhang tussen alle participatiebevorderende maatregelen verder te verbeteren. De beleidsmatige doorontwikkeling van de Wmo en de landelijke ontwikkelingen naar aanleiding van het advies van de commissie De Vries kunnen hiervoor aanknopingspunten zijn. Door de ontwikkeling van sociale zelfredzaamheid als zelfstandig doel op te nemen leggen we in deze visie al wel de basis voor de verdere ontwikkeling van de samenhang.



## Participatiebudget: onze visie en ambities

In dit hoofdstuk geven we onze visie op de inzet van de wet participatiebudget weer. Ook gaan we in op de ambities die we daarbij hebben.

### 3.3 Onze visie

#### Keuze: Uitgangspunt inzet participatiebudget: werk of maatschappelijke participatie?

De vraag is wat het hoofddoel is van de inzet van het Participatiebudget in de gemeente Groningen. Er zijn twee hoofdrichtingen:

1. Focus op regulier werk. Werk heeft de allerhoogste prioriteit en toeleiding naar reguliere banen staat centraal.
2. Focus op meedoen aan de samenleving. Betaald werk en maatschappelijke participatie zijn beide vormen van meedoen aan de samenleving.

In ons collegeprogramma staat dat we werken aan een stad die sterk, sociaal en duurzaam is. Een sterke stad is voor ons een stad waarin iedereen maatschappelijk actief is en een bijdrage levert aan de samenleving, waar sociale verbanden er voor zorgen dat iedereen erbij hoort. Onze ambitie is dan ook dat iedereen meedoet. Meedoen biedt ontwikkelings- en ontplooiingsmogelijkheden van burgers, vergroot het welzijn, is goed voor de maatschappelijke en economische ontwikkeling en de leefbaarheid van onze samenleving. Deelname aan de samenleving is in eerste instantie de verantwoordelijkheid van iedere burger zelf. Wij willen onze burgers waar nodig ondersteunen in het nemen van die verantwoordelijkheid. De dienstverlening bieden we zo veel mogelijk integraal aan.

Wij kiezen voor het uitgangspunt 'Alle stadlers actief'. Als het kan via werk en als werk (nog) niet aan de orde is via andere vormen van deelname aan de samenleving. Daarmee kiezen we voor een combinatie van beide hoofdrichtingen, en leggen we tegelijk het accent op arbeidsparticipatie. Met de inzet van het participatiebudget willen we zowel de arbeidsparticipatie als de maatschappelijke participatie van onze burgers vergroten. Daarbij sluiten we aan bij de individuele situatie van de burger. Aan de inzet van het participatiebudget is dus een individueel doel gekoppeld, namelijk het verbeteren van de sociale, educatieve of economische zelfredzaamheid van de individuele burger.

#### Arbeidsparticipatie

Betaald werk zorgt er voor dat burgers met twee benen in de samenleving staan en zich kunnen ontplooiën. Bovendien krijgen we, ondanks de huidige economische omstandigheden, op de middellange termijn te maken met meer werk en minder mensen, onder meer als gevolg van de vergrijzing. Tegelijkertijd zien we dat de aansluiting tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt afneemt. Er ontstaat een zogenaamd kwalitatieve mismatch. Kwalificatie, scholing en training van (toekomstig) personeel is van groot belang om hen duurzaam aan de arbeidsmarkt te laten deelnemen.

We hebben dus een belangrijke opdracht om de arbeidsparticipatie de komende jaren te verhogen. Landelijk is het doel gesteld op een arbeidsparticipatie van 80% in 2016. Om de arbeidsparticipatie duurzaam te verhogen streven we daarbij meer specifiek naar het doel: *Iedereen gekwalificeerd aan de slag*. Dat betekent niet automatisch dat eerst kwalificatie nodig is en dan pas aan het werk. Maar wel dat kwalificeren vaker onderdeel is van ondersteuning bij het zoeken, vinden en behouden van werk.

#### Maatschappelijke participatie

We vinden het belangrijk dat iedereen meedoet aan de samenleving. Ook als werk (nog) niet aan de orde is. Actieve deelname aan de samenleving is van belang voor de sociale samenhang, maar ook voor het individuele welzijn en de individuele ontplooiing en emancipatie.

Burgers leveren door maatschappelijke participatie via bijvoorbeeld vrijwilligerswerk, mantelzorg of deelname aan activiteiten ook een bijdrage aan de samenleving, voelen zich nuttig en werken aan hun eigen groei. Het vermindert het gevoel afhankelijk te zijn en draagt daarmee bij aan de kwaliteit van het leven.

We willen onze burgers stimuleren een bijdrage te leveren aan de sociale samenhang in de wijken, bijvoorbeeld via het doen van vrijwilligerswerk of mantelzorgactiviteiten. Daarmee hebben we, naast de bevordering van de arbeidsparticipatie, een belangrijke opdracht om onze burgers dusdanig te ondersteunen dat zij voldoende zelfredzaam zijn om actief deel te nemen aan de lokale samenleving. Bijvoorbeeld via het terugdringen van laaggeletterdheid of het ontwikkelen van sociale vaardigheden.

### 3.4 Onze ambities

Vanuit de visie zoals beschreven in de vorige paragraaf dragen wij bij aan de landelijke ambities op het gebied van werk, inburgering en educatie. In deze paragraaf beschrijven we de landelijke ambities en de daarvan afgeleide Groningse ambities.

#### Landelijke ambities

Op landelijk niveau zijn op de terreinen re-integratie, inburgering en educatie de volgende ambities neergelegd:

*Bestuursakkoord SZW en VNG "Samen aan de slag, bestuursakkoord rijk en gemeenten"*

1. Verhoging van de landelijke arbeidsparticipatie naar 80% in 2016.
2. Verminderen aantal mensen met bijstandsuitkering, daling van aantal huishoudens met 75.000 eind 2011.
3. 35.000 niet-uitkeringsgerechtigden in de periode 2007 - 2011 aan werk helpen of maatschappelijk laten participeren.

*Deltaplan Inburgering*

1. Verbeteren van de kwaliteit van inburgering.
2. Vereenvoudiging van de regelgeving.
3. Gemiddeld 60.000 inburgeringsprogramma's per jaar.
4. Doelstelling: in 2011 is 80% van de inburgeringsprogramma's dual.

*Volwasseneducatie*

1. Het percentage Nederlanders dat moeite heeft met lezen, schrijven of rekenen laten afnemen van 10% naar 4%. Dit betekent dat het aantal laaggeletterden met 60% teruggebracht moet worden tot maximaal 600.000 laaggeletterden in 2015.<sup>3</sup>
2. Verhogen van het aantal deelnemers aan alfabetiseringscursussen tot rond de 12.500 (Aanvalsplan Laaggeletterdheid 2006-2010).

Vanaf 2010 treden de bestuurlijke afspraken Educatie in werking. Vanaf dat jaar moeten er naar verwachting op landelijk niveau 75.000 educatietrajecten gerealiseerd worden.<sup>4</sup>

#### Groningse ambities

De landelijke ambities zijn veelal vertaald naar het niveau van de gemeente Groningen. Op basis van de bestuurlijke afspraken hebben we de volgende Groningse ambities geformuleerd:

*Re-integratie: Meer mensen aan het werk en meer mensen actief*

- Terugdringen van het aantal bijstandsgerechtigden tot 5700 in 2011.
- Jaarlijks 75 niet-uitkeringsgerechtigden aan het werk helpen en 80 actief maken.
- Iedereen gekwalificeerd aan de slag.

*Inburgering: Verbetering van de kwaliteit van inburgering*

- Uitvoering van onze gemeentelijke inburgeringsagenda.
- Jaarlijks 500 (duale) inburgeringstrajecten starten

*Volwasseneneducatie: Terugdringen van het aantal laaggeletterden in de stad*

- Uitvoering geven aan de doelstellingen volwasseneneducatie 2007 t/m 2009:

<sup>3</sup> Convenant tussen werkgevers, werknemers en overheid over de structurele aanpak laaggeletterdheid in de samenleving en het bedrijfsleven 2007-2015.

<sup>4</sup> Waarvan 25.000 basisvaardigheden trajecten, 15.000 VAVO-trajecten, 10.000 NT2 trajecten niveau B1 of B2.

- 412 deelnemers Voortgezet algemeen Volwassenen onderwijs (VAVO)
- 43 groepen Breed maatschappelijk functioneren
- 78 groepen Sociale redzaamheid
- 5 groepen NT2 inburgeraars
- Het concept familieleren ontwikkelen.
- Vanaf 2010: uitvoering geven aan de bestuurlijke afspraken educatie. (De afspraken worden naar verwachting in de loop van 2009 met het rijk gemaakt).

#### Keuze: Ons ambitieniveau.

De vraag doet zich voor of we in het kader van het participatiebudget meer en andere ambities moeten formuleren. Deze vraag hangt deels samen met de mogelijkheden die het financiële kader biedt. Het Participatiebudget wordt 'budgettair neutraal' ingevoerd (afgezien van een uitname uit het educatiedeel ten behoeve van taal- en rekenonderwijs op het reguliere MBO (zie hieronder). Daarnaast is de context van de wet van belang. De wet maakt onderdeel uit van de afspraken die zijn gemaakt in het kader van het bestuurlijk akkoord 'Samen aan de Slag' waarin kabinet en gemeenten afspraken hebben gemaakt over maatregelen ter verhoging van de arbeidsparticipatie. Op landelijk niveau is de invoering van het participatiebudget daarmee een maatregel die gemeenten moet ondersteunen bij het bereiken van de al geformuleerde ambities.

#### Financieel overzicht:

Ruwweg verwachten we, volgens de huidige inschattingen, de onderstaande bedragen te ontvangen:

	2008	2009	2010	2011
WWB-werkdeel	48,4 miljoen	45,7 miljoen	41,8 miljoen	37,8 miljoen
Inburgering	2,0 miljoen	2,0 miljoen	2,0 miljoen	2,0 miljoen
Educatie	1,7 miljoen	1,7 miljoen	1,3 miljoen	1,3 miljoen
<i>Totaal</i>	<i>52,1 miljoen</i>	<i>49,4 miljoen</i>	<i>45,1 miljoen</i>	<i>41,1 miljoen</i>

In het financiële kader zitten de volgende ontwikkelingen/knelpunten:

- Algemene uitvoeringskosten mogen niet t.l.v. het participatiebudget. Dit is een wijziging ten opzichte van de huidige afspraken rondom educatie in het kader van het Grote Stedenbeleid en levert in ieder geval een structureel knelpunt op in de begroting van OCSW van € 165.000.
- Voor de wijkgerichte alfabetiseringsprojecten wordt naast educatiemiddelen ook € 58.000 PaVeM-middelen en € 50.000 eigen gemeentelijke middelen in gezet. Beide budgetten zijn vanaf 2010 niet meer beschikbaar.
- Het WWB-werkdeel neemt de komende jaren af. Van het WWB-werkdeel wordt op dit moment ongeveer 9 miljoen ingezet voor trajecten. De rest van het budget wordt vooral besteed aan gesubsidieerde arbeid en begeleiding door consulenten werk.
- Bij behandeling van de wet in de Tweede Kamer een amendement aangenomen waardoor landelijk 50 miljoen euro uit het landelijke Participatiebudget gehaald wordt. Dit geld wordt gebruikt voor de bevordering van taal en rekenonderwijs in het reguliere MBO onderwijs. Het ministerie van OCW draagt daarom vanaf 2010 landelijk gezien € 50 miljoen minder bij aan het participatiebudget. Het educatiedeel in het participatiebudget zal hierdoor met meer dan een kwart afnemen.

Gezien de context van de wet en de ontwikkelingen in het financiële kader stellen wij voor geen aanvullende Groningse kwantitatieve ambities te formuleren in het kader van het participatiebudget. Het Participatiebudget is ondersteunend aan de huidige ambities, die al zeer stevig zijn.

Onze ambitie ligt vooral op het verbeteren van de samenhang in de voorzieningen en de samenwerking als een voorwaarde voor het realiseren van de overeengekomen kwantitatieve ambities. Vanuit het perspectief 'Alle stadgers actief' willen we:

- De samenhang vergroten in onze ondersteuning naar sociale, educatieve en economische zelfredzaamheid.
- Onze educatieve voorzieningen ontwikkelen van 'algemene voorziening' naar 'individuele ondersteuning'.
- De positie van de educatie en educatieve voorzieningen versterken als onderdeel van inburgering en re-integratie.

## 4 Participatiebudget: onze uitgangspunten en criteria

We willen onze burgers ondersteunen in hun deelname aan de samenleving. In het kader van het participatiebudget doen we dat met voorzieningen op het gebied van educatie, inburgering, re-integratie en combinaties daarvan. Onze visie en ambities die we hebben geformuleerd kunnen we vertalen in een aantal uitgangspunten en criteria voor de inzet van de middelen van het participatiebudget.

### 4.1 Uitgangspunten voor inzet van het participatiebeleid

#### **Keuze: uitgangspunten**

We kunnen zelf kiezen welke uitgangspunten we bij de inzet van het participatiebudget willen gebruiken. Hieronder doen we een voorstel. Hierbij sluiten we zoveel mogelijk aan bij visie die we hiervoor gepresenteerd hebben en uitgangspunten die we ook op andere terreinen hanteren. De vraag is of er nog andere dan wel aanvullende uitgangspunten gekozen moeten worden.

Bij de inzet van het participatiebudget stellen we de volgende algemene uitgangspunten voor:

1. Alle stadgers actief. We streven ernaar dat iedereen écht meedoet. Via werk, dan wel op een andere manier als werk (nog) niet aan de orde is.
2. We willen onze burgers de ruimte bieden om zichzelf optimaal te ontplooien, zodat hij/zij volwaardig kan deelnemen aan de samenleving.
3. Iedere burger is in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor deelname aan de samenleving, om in het eigen inkomen te voorzien en zich te ontplooien. We willen de burgers ondersteunen in het nemen van die verantwoordelijkheid.
4. Op individueel niveau wordt bepaald op welke manier participatiebevordering het beste plaats kan vinden. Hierbij kijken we over de grenzen van de wettelijke kaders heen.
5. De ondersteuning die we bieden is gekoppeld aan het doel om de sociale, educatieve en economische zelfredzaamheid te vergroten.
6. Voor jongeren tot 27 jaar geldt, indien haalbaar, startkwalificatie boven werk.
7. De ondersteuning is niet vrijblijvend. Als wij ondersteuning bieden verwachten we ook dat de burger zich aan de afspraken houdt die we binnen dat kader maken.
8. We realiseren als gemeente een zo compleet en samenhangend mogelijk aanbod participatiebevorderende voorzieningen.
9. De ondersteuning die we bieden willen we effectief en efficiënt organiseren.
10. De gemeente neemt de regierol in de ondersteuning naar bovengenoemde zelfredzaamheid.

### 4.2 De doelgroep voor het participatiebudget: criteria die we hanteren

De wet participatiebudget hanteert een ruime doelgroepformulering, namelijk:

- burgers van 18 jaar en ouder en
- burgers van 16-17 jaar die
  - voldaan hebben aan de kwalificatieplicht
  - ontheven zijn van de kwalificatieplicht
  - dreigen uit te vallen uit het onderwijs, maar via een leer-werktraject alsnog een startkwalificatie kunnen behalen.

#### **Keuze: Wie gaan we ondersteunen met het participatiebudget? Welke criteria stellen we voor de (ondersteuning naar) zelfredzaamheid?**

Er zijn twee alternatieven:

1. Geen doelgroepbeperking en criteria voor de ondersteuning.
2. Wel een doelgroepbeperking en criteria voor de ondersteuning.

We stellen voor om de doelgroep wel te beperken (optie 2) en alleen burgers te ondersteunen die niet zelfredzaam zijn, gebaseerd op de vormen van zelfredzaamheid zoals ze geïntroduceerd zijn in

hoofdstuk 3 'Reikwijdte van het Groningse participatiebeleid'. De criteria die we daarvoor willen hanteren hebben we hieronder benoemd.

Voor de ondersteuning vanuit het participatiebudget naar zelfredzaamheid stellen we voor de volgende criteria te hanteren:

1. *Economische zelfredzaamheid*: Wij vinden een burger economisch zelfredzaam als hij duurzaam in een eigen inkomen kan voorzien dat minimaal op het niveau van het sociaal minimum ligt.
2. *Educatieve zelfredzaamheid*: Wij vinden een burger educatief zelfredzaam als hij minimaal een startkwalificatie (MBO-2, Havo of VWO) en, indien nodig, een inburgeringskwalificatie gehaald heeft. Voor jongeren tot 27 jaar geldt in principe startkwalificatie boven werk, tenzij een startkwalificatie niet haalbaar wordt geacht.
3. *Sociale zelfredzaamheid*: Wij vinden een burger sociaal zelfredzaam<sup>5</sup> als hij geletterd is op minimaal niveau IALS 3<sup>6</sup>, de sociale codes kent en begrijpt en minimaal 5 uur per week besteedt aan dagbesteding, wijkactiviteiten, vrijwilligerswerk of mantelzorg. Het doel is: het hebben van basale vaardigheden voor het sociale verkeer (taal, rekenen, digitale vaardigheden, communicatieve vaardigheden), het kennen en begrijpen van sociale codes en het daadwerkelijk actief zijn en blijven in de samenleving.)

Met deze formulering denken we dat we de doelgroep dusdanig ruim hebben geformuleerd dat burgers die (op het gebied van educatie, inburgering en/of re-integratie) behoefte hebben aan ondersteuning om deel te nemen aan de samenleving daarvoor in aanmerking komen en daarnaast zodanig hebben geformuleerd dat de ondersteuning die we bieden gericht kan worden ingezet op het verbeteren van de zelfredzaamheid.

#### **Omvang van de potentiële doelgroep**

Op basis van de criteria voor zelfredzaamheid die we hierboven hebben benoemd zullen we vooral burgers van 18 jaar of ouder bedienen die niet volwaardig participeren in de samenleving. Het gaat dan om:

- Burgers die niet via werk in hun eigen inkomen kunnen voorzien.
- Burgers die geen startkwalificatie bezitten.
- Burgers die geen inburgeringskwalificatie hebben.
- Burgers die laaggeletterd zijn.
- Burgers met overige belemmeringen om deel te nemen aan het sociale verkeer (relatie met Wmo, Wsw, etc.).

We hebben geen exacte cijfers over het deel van de Groningse bevolking dat aan één van deze criteria voldoet. Wel weten we dat ongeveer 7.500 personen bijstandsgerechtigd zijn, ongeveer 3.000 personen een gesubsidieerde arbeidsplaats hebben (WWB en WSW), ongeveer 1.500 personen inburgeringsplichtig zijn en naar schatting 17.500 personen laaggeletterd.

Deze aantallen kunnen we niet bij elkaar optellen. Voor een belangrijk deel overlappen de doelgroepen. Zo weten we dat ongeveer 25% van degenen die in de afgelopen twee jaar een educatieve voorziening heeft gevolgd in mei 2008 bijstandsgerechtigd was. Zie verder bijlage 1.

#### **Omvang potentiële doelgroep burgers van 16-17 jaar**

In het kader van de leerplicht en de kwalificatieplicht wordt ingezet op maatregelen om jongeren op school te houden en hen een startkwalificatie te laten behalen.

---

<sup>5</sup> Sociale zelfredzaamheid is een zeer breed begrip. De WMO streeft er ook naar de sociale zelfredzaamheid te vergroten. Het kan dus zo zijn dat een burger op grond van het criterium voor de inzet van het participatiebudget niet in aanmerking komt voor een voorziening op grond van het participatiebudget maar wel voor voorzieningen op grond van de WMO.

<sup>6</sup> Internationaal onderzoek (IALS) naar (laag)geletterdheid. IALS staat voor International Adult Literacy Survey. In het IALS-onderzoek is gekeken naar de functionele geletterdheid en gecijferdheid van volwassenen in een groot aantal landen. Mede op basis van het IALS-project is de belangstelling voor de problematiek van autochtone Nederlanders met een laag niveau van geletterdheid toegenomen. Burgers die op IALS-niveau 1 of 2 zitten, zijn niet in staat een formulier in te vullen, geld te pinnen of hun kinderen voor te lezen. Zij lezen en schrijven slechter dan het gemiddelde kind in groep 5 op de basisschool. IALS-niveau 3 is minimaal nodig om je verder te ontwikkelen.

In sommige gevallen is het reguliere aanbod van het (speciaal) onderwijs daarvoor niet voldoende en zijn aanvullende maatregelen nodig. De ROC's geven aan dat het om ongeveer 400-500 risicjongeren gaat.

Via een amendement biedt de Wet participatiebudget de mogelijkheid om bij leerwerktrajecten voor jongeren van 16/17 jaar die dreigen uit te vallen de kosten voor extra ondersteuning te financieren uit het Participatiebudget.<sup>7</sup>

Als gevolg van dit amendement is het mogelijk om een meer integrale aanpak te ontwikkelen van schooluitval, jeugdwerkloosheid en arbeidsmarkt.

## 5 Organisatie: hoe gaan we het participatiebudget inzetten.

In de vorige hoofdstukken hebben we aangegeven welke visie, ambities, uitgangspunten en criteria wij voorstellen. Zoals aangegeven willen we de participatie vergroten door de ondersteuning die we bieden op het gebied van educatie, inburgering en re-integratie beter aan te sluiten bij de individuele situatie. Dat betekent dat we de burger centraal willen stellen en dat we als gemeente de regierol willen nemen. Dit heeft gevolgen voor het type voorzieningen dat we aanbieden, de manier waarop we de ondersteuning organiseren en aan de burger aanbieden, en de doelen die we met die ondersteuning willen bereiken. In dit hoofdstuk gaan we hier verder op in.

### De voorziening

We gaan minder uit van standaardvoorzieningen, maar van voorzieningen die af te stemmen zijn op de individuele situatie en op het individuele doel, namelijk de ontwikkeling van economische, educatieve en/of sociale zelfredzaamheid. De ontwikkeling van persoonsgebonden budgetten voor reïntegratie en inburgering passen in deze ontwikkeling. Dit betekent dat er vaker sprake zal zijn van gecombineerde voorzieningen, dat er meer nadruk komt te liggen op educatie en scholing als onderdeel van re-integratie.

Dit heeft vooral gevolgen voor de toegankelijkheid van het Voortgezet Algemeen Volwassenen Onderwijs. Het VAVO kent verschillende soorten deelnemers en bekostigingssystemen:

1. Rijksgefinancierde VAVO voor jongeren die geen onderbroken leerlijn hebben en die door omstandigheden niet binnen het reguliere voortgezet onderwijs hun diploma kunnen halen.<sup>8</sup>
2. Gemeentelijk gesubsidieerde VAVO. De gemeente Groningen subsidieert de ROC's voor VAVO-onderwijs voor jongeren in de leeftijd 18-23 jaar die een onderbroken leerlijn en geen startkwalificatie hebben.<sup>9</sup>
3. Zelfbetalers. Dit zijn deelnemers die niet onder één van beide bovengenoemde groepen vallen en die alsnog een startkwalificatie willen halen (tweede kans onderwijs) of een hoger scholingsniveau willen en die deze opleiding zelf bekostigen.

### **Keuze: vergroten toegankelijkheid gemeentelijk gesubsidieerde VAVO**

1. Huidige toegankelijkheid gesubsidieerde VAVO handhaven (jongeren 18-23 jaar zonder startkwalificatie en met een onderbroken leerlijn).
2. Toegankelijkheid gesubsidieerde VAVO vergroten.

Het huidige gesubsidieerde VAVO is toegankelijk voor jongeren in de leeftijd 18-23 jaar die een onderbroken leerlijn hebben en geen startkwalificatie. Vanuit het oogpunt van aansluiting op de individuele situatie vinden we de huidige algemene leeftijdsgrens van 23 jaar voor de VAVO

<sup>7</sup> De financiering van het scholingscomponent van een leerwerktraject, de financiering van loonkosten of andere tegemoetkomingen zoals stagevergoedingen kunnen niet uit het participatiebudget gefinancierd worden.

<sup>8</sup> Deze deelnemers komen bekostigd via het voortgezet onderwijs naar het VAVO. Deze route wordt gevolgd om schooluitval tegen te gaan en te zorgen dat jongeren een startkwalificatie halen. Deze route staat ook bekend als de Rutte-route.

<sup>9</sup> De Rutte-route (VO-bekostiging) staat voor deze jongeren niet meer open, omdat er al sprake is van schooluitval en daarmee van een onderbroken leerlijn. Voor deze groep bekostigt de gemeente Groningen VAVO-opleiding via een subsidie aan de ROC's.

achterhaald. Afhankelijk van de individuele situatie stellen we dan ook voor het gesubsidieerde VAVO ook open te stellen voor burgers die ouder zijn dan 23 jaar. Dit betekent dat het afhankelijk van de individuele situatie bijvoorbeeld weer mogelijk wordt voor vrouwen met kinderen die een tijd uit het arbeidsproces zijn geweest op kosten van de gemeente alsnog een startkwalificatie te halen via het VAVO.

### **Het aanbieden en organiseren van ondersteuning**

We brengen ons aanbod in een bredere samenhang. Dat betekent dat we de ondersteuning op het gebied van educatie, inburgering en re-integratie op elkaar afstemmen. Dit doen we door het organiseren van het klantmanagement en de inrichting van ons opdrachtgeverschap.

Op dit moment voeren we klantmanagement op het gebied van re-integratie en inburgering. Van daaruit zullen we de aansluiting zoeken met educatie. Dit heeft consequenties voor de intake/diagnose evenals voor het begeleiden, volgen en monitoren.

In 2009 starten we met het onderdeel 'alfabetisering-NT2' als pilot voor de ontwikkeling van een breder klantmanagement. Inmiddels hebben we een gezamenlijk klantproces ontwikkeld, dat onderdeel uitmaakt van de afspraken voor 2009 rondom de educatieve voorzieningen. Afhankelijk van de ervaringen rondom alfabetisering zullen we de aansluiting in het klantmanagement tussen educatie en inburgering/re-integratie verder uitbreiden.

Ons opdrachtgeverschap voor de verschillende voorzieningen willen we eenduidiger maken. De afspraken die we met uitvoerende instellingen maken, verschillen op dit moment te sterk per soort voorziening om een goede samenhang in de voorzieningen te waarborgen. Ook in ons opdrachtgeverschap zullen we bij de afspraken die we maken over de voorzieningen daarom meer uitgaan van het niveau van de individuele burger. In het verlengde daarvan zullen we met uitvoerende organisaties meer afspraken maken over doelen, resultaten en voortgang.

## Bijlage 1 Doelgroep van het Participatiebudget

Hieronder geven we een globale omvang van de doelgroep van het Participatiebudget in Groningen.

### ***Niet economisch zelfredzaam (Niet via regulier werk in eigen inkomen voorzien)***<sup>10</sup>

Aantal Bijstandsgerechtigden: ongeveer 7500

Gesubsidieerd werk: ongeveer 3000 (1500 WWB en 1500 WSW)

Niet-uitkeringsgerechtigden: onbekend. Wel weten we dat de participatiegraad in Groningen lager ligt dan landelijk.

### ***Niet educatief zelfredzaam***

16/17 jarigen met leerwerktraject:

Schooljaar 2006/2007: 1.077 schoolverlaters zonder startkwalificatie. 3,3% van het aantal jongeren in de leeftijd 12-23 jaar.

Aantal bijstandsgerechtigden

zonder startkwalificatie: ongeveer 4000 (de helft van het aantal bijstandsgerechtigden)

Inburgeringsplichtigen: ongeveer 1500

Inburgeringsbehoefte: onbekend, naar schatting ongeveer 2000

### ***Niet sociaal zelfredzaam***

Naar schatting wonen er ongeveer 17.500 laaggeletterden in de stad Groningen. Daarnaast is een deel van de inburgeringsplichtigen en –behoefte ook niet sociaal zelfredzaam, omdat ze naast een gebrek aan voldoende kennis van de Nederlandse taal hebben ook onvoldoende kennis van Nederlandse codes, gebruiken en gewoonten hebben om zelfstandig deel te kunnen nemen aan de lokale samenleving.

De globale cijfers en schattingen die we hierboven hebben gegeven kunnen we niet bij elkaar optellen. Voor een deel overlappen de doelgroepen. De gegevens over samenhang hieronder laten dat zien.

### **Overlap en samenhang in doelgroep**

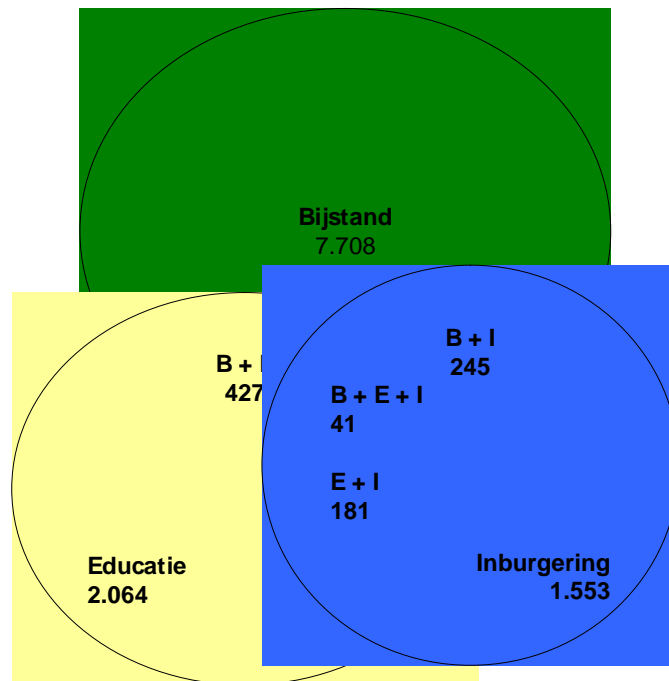
Hieronder geven we de uitkomsten van een bestandsanalyse over de samenhang in de doelgroepen schematisch weer (figuur 3). In deze analyse is nagegaan in hoeverre deelnemers aan educatieve voorzieningen (in de periode januari 2006 tot mei 2008) ook bijstandsgerechtigd en/of inburgeringsplichtig zijn (per mei 2008). Uit die analyse blijkt dat er duidelijk een zekere overlap is, maar dat aan de andere kant de overlap ook niet dusdanig is dat de doelgroepen vrijwel samenvallen.

---

<sup>10</sup> WW, WIA, Wajong laten we hier buiten beschouwing omdat de primaire verantwoordelijkheid voor hun re-integratie elders ligt, en de re-integratie van deze groepen ook in eerste instantie uit andere budgetten dat het Participatiebudget worden bekostigd.



**Figuur 3 Overlap doelgroepen**



De gegevens geven aan dat bijna een kwart van de deelnemers aan educatieve trajecten in mei 2008 bijstandsgerechtigd was, en ongeveer 10 procent inburgeringsplichtig. Hierbij gaat het uitdrukkelijk om de overlap die op we op dit moment in ieder geval kunnen constateren. We hebben bijvoorbeeld geen zicht op de zogenaamde vrijwillige inburgeraars. Uit het feit dat meer dan de helft van de deelnemers aan educatieve trajecten een niet-westerse achtergrond heeft kunnen we afleiden dat de samenhang tussen inburgering en educatie waarschijnlijk veel groter is dan op basis van de registraties is geconstateerd.

Deze cijfers geven inzicht in de huidige overlap die er bestaat tussen bijstandsgerechtigden, inburgeringsplichtigen en deelnemers aan educatieve voorzieningen. De cijfers geven geen zicht op de potentiële samenhang in de doelgroep. Gezien het hoge percentage bijstandsgerechtigden dat volgens de gegevens geen startkwalificatie heeft (50%), of zelfs maximaal basisniveau (20%), is de potentiële overlap met de doelgroep voor educatieve voorzieningen veel groter.