



Rijksoverheid

*Must do & can do*

**Geleerde lessen en aandachtspunten  
invoering Participatiebudget**

## **Colofon**

© Ernst & Young Advisory

### **Auteurs**

Marloes Bloemert (Ernst & Young Advisory)

Ingrid Oomes (Ernst & Young Advisory)

**Oktober 2009**

## Inhoudsopgave

|   |   |    |
|---|---|----|
| 1 | Inleiding   | 2  |
|   | 1.1 Invoering Participatiebudget 2009                                   |    |
|   | 1.2 Beleidsarm ( <i>'must do'</i> ) of beleidsrijk ( <i>'can do'</i> )? |    |
|   | 1.3 Leeswijzer  |    |
| 2 | (Integrale) beleidsvisie  | 4  |
|   | 2.1 Must do   |    |
|   | 2.2 Can do  |    |
| 3 | Implementatie Participatiebudget  | 7  |
| 4 | Externe verantwoording  | 9  |
|   | 4.1 Must do   |    |
|   | 4.2 Can do  |    |
| 5 | Sturing & Beheersing  | 11 |
|   | 5.1 Must do   |    |
|   | 5.2 Can do  |    |
| 6 | Klantprocessen  | 13 |
|   | 6.1 Must do   |    |
|   | 6.2 Can do  |    |
| 7 | Inkoop Participatievoorzieningen  | 15 |
|   | 7.1 Must do   |    |
|   | 7.2 Can do  |    |
| 8 | Overige tips en aandachtspunten   | 18 |

## **1 Inleiding**

### **1.1 Invoering Participatiebudget 2009**

Om mensen gemakkelijker aan een baan te helpen en te ondersteunen op het gebied van inburgering en educatie, zijn per 1 januari 2009 de gemeentelijke middelen voor volwasseneneducatie, inburgering en re-integratie gebundeld in het Participatiebudget. Hierdoor neemt de beleidsvrijheid van gemeenten en de mogelijkheden voor maatwerk toe. Gemeenten krijgen meer vrijheid om te bepalen wie zij een aanbod doen en hoe dat aanbod eruit ziet. Ook krijgen gemeenten de ruimte voorzieningen aan te bieden aan één breed geformuleerde doelgroep: namelijk aan iedereen van achttien jaar en ouder. Bovendien aan 16- en 17 jarigen die ontheven zijn van de kwalificatieplicht, hier reeds aan voldaan hebben of voor wie schooluitval dreigt, maar die door een leerwerktraject alsnog een startkwalificatie kunnen behalen. In het laatste geval gaat het overigens alleen om het 'werkdeel' van het leerwerktraject.

De bundeling van deze middelen kan aanzienlijke gevolgen hebben voor gemeenten, zowel beleidsmatig als organisatorisch. Dit is uiteraard mede afhankelijk van de bestaande gemeentelijke organisatie en de wijze waarop de gemeente al omgaat met de drie budgetten (belegd binnen één, twee of drie afdelingen én onder één of meerdere wethouders).

Het ministerie van VROM/WWI heeft daarom in 2008 besloten om 23 gemeenten te laten experimenteren met de implementatie van het Participatiebudget in zogeheten voorbereidingstrajecten. Het doel van het voorbereidingstraject was dat de deelnemers zich gedegen konden voorbereiden op de Wet Participatiebudget en dat alle niet-deelnemende gemeenten konden leren van de resultaten en geleerde lessen.

De belangrijkste lessen zijn in deze handreiking kort samengevat. Daarbij heeft Ernst & Young Advisory zich gebaseerd op de lessen zoals deelnemende gemeenten die zelf beschreven hebben en op eigen ervaringen in het begeleiden van de voorbereidingstrajecten. Het betreft een verrijking van de eerder uitgegeven handreiking "Wet Participatiebudget: *must do & can do*". Uiteraard bestaat er geen blauwdruk voor de invoering van het Participatiebudget. Gelukkig doet iedere gemeente dat op zijn eigen wijze, al naar gelang de lokale omstandigheden (beleidsinhoudelijke en organisatorische startsituatie). De lessen gepresenteerd in deze handreiking kunnen dienen als aandachtspunten en wellicht ter inspiratie.

### **1.2 Beleidsarm ('must do') of beleidsrijk ('can do')?**

Het Participatiebudget kan via verschillende aanvielig routes worden geïmplementeerd: beleidsarm, incrementeel of meteen beleidsrijk. Hierin is geen goed of fout, belangrijk is wel dat er vooraf een heldere keuze wordt gemaakt. Uiteraard bepaalt de omvang van de gemeente en waar de gelieerde wetten belegd zijn (afdelingen en aantal wethouders) mede hoe gemakkelijk beleidsterreinen gekoppeld kunnen worden.

Een aantal gemeenten heeft ervoor gekozen een beleidsarme insteek te hanteren. Hierbij worden de benodigde technische voorwaarden (must do) binnen de gemeente geschapen om met het Participatiebudget te kunnen werken. Deze insteek is veelal ingegeven door de argumentatie dat de ontschotting van budgetten van WWB, WI en WEB al een grote verandering betekent voor gemeenten.

In de visievorming kunnen beleidsmedewerkers van overige participatiewetten al wel betrokken worden, maar verdere integratie zou pas na consolidatie van het beleidsarm ingevoerde Participatiebudget plaats moeten vinden. Met een dergelijke insteek worden de extra mogelijkheden die het Participatiebudget biedt om de klant meer maatwerk te kunnen bieden bij het participeren in de samenleving nog weinig benut. De technische samenvoeging van de budgetten voor re-integratie, inburgering en educatie is een begin, maar de problematiek van de klant vereist een beleidsmatig meer integrale benadering. Tijdens het voorbereidingstraject is gebleken dat veel gemeenten ervoor kozen de wet 'beleidsarm' in te voeren, maar gaandeweg er achter kwamen dat het Participatiebudget moeilijk los te koppelen is van overige participatiewetten. Achteraf was het voor hen efficiënter en effectiever geweest om meteen 'beleidsrijk' te starten en van hieruit keuzes te maken over de breedte van het beleid.

Bij de keuze om het Participatiebudget (vooralsnog) beleidsarm in te voeren is het belangrijk te realiseren welke veranderingen doorgevoerd moeten worden vanaf 1 januari 2009. Het doel van deze handreiking is gemeenten een overzicht met aandachtspunten te presenteren waarbij in wordt gegaan op de wettelijke verplichtingen en –op basis van de ervaringen van de 23 gemeenten met het voorbereidingstraject Participatiebudget– **noodzakelijk geachte** veranderingen die voortvloeien uit de invoering van het Participatiebudget. Onder de kopjes 'must do' worden deze aandachtspunten en tips uitgewerkt.

In deze handreiking geven we enerzijds een zo volledig mogelijk overzicht van wat een gemeente **moet** doen om het Participatiebudget in te voeren. Anderzijds geven we een overzicht van wat een gemeente **kan** doen in de situatie van een (meer) beleidsrijke invoering van het Participatiebudget, gericht op het benutten van de extra mogelijkheden van het Participatiebudget. De tips en aandachtspunten behorende bij een meer beleidsrijke invoering staan onder de kopjes 'can do'. Dit overzicht zal echter niet uitputtend zijn: hiervoor is de situatie per gemeente te verschillend.

### 1.3 Leeswijzer

De handreiking is sterk operationeel ingericht om een goed overzicht te geven van veranderingen die de gemeente moét doorvoeren en kán doorvoeren. Voordat deze veranderingen worden doorgevoerd is het echter van belang dat gemeenten voldoende aandacht hebben voor het formuleren van een duidelijke visie op het Participatiebudget en het ontwikkelen van een (integraal) beleid. Met een heldere visie en duidelijk beleid kunnen gemeenten immers veranderingen beter doorvoeren en zodoende optimaal gebruik maken van de mogelijkheden die de wet biedt (hoofdstuk 2, integrale beleidsvisie).

Na hoofdstuk 2 zullen de overige thema's worden behandeld. Hoofdstuk 3 behandelt de implementatie van het Participatiebudget. In hoofdstuk 4 worden tips en aandachtspunten met betrekking tot de externe verantwoording gegeven, in hoofdstuk 5 over sturing & beheersing, in hoofdstuk 6 over klantprocessen en tenslotte over de inkoop van participatievoorzieningen (hoofdstuk 7). Voor deze thema's zijn tevens handreikingen geschreven waarin de onderwerpen gedetailleerder worden behandeld<sup>1</sup>. Hoofdstuk 8 tot slot geeft nog enkele algemene aandachtspunten.

---

<sup>1</sup> Handreikingen zijn beschikbaar op [www.gemeenteloket.szw.nl](http://www.gemeenteloket.szw.nl) en [www.vrom.nl](http://www.vrom.nl)

## 2 (Integrale) beleidsvisie

Voordat het Participatiebudget geïmplementeerd kan worden, is het belangrijk een duidelijke visie te bepalen. Men kan er voor kiezen om op het gebied van het beleid (vooral nog) het bestaande beleid op de 3 deel terreinen van het Participatiebudget zoveel mogelijk te continueren (beleidsarm). De komst van het Participatiebudget biedt echter de kans om een integraal participatiebeleid te ontwikkelen (beleidsrijk). Door de verschillende onderdelen van participatie te koppelen tot één integrale beleidsvisie kunnen gemeenten de klant integraal benaderen en een op maat gesneden aanbod doen.

### 2.1 *Must do*

Vanuit het Rijk worden geen harde eisen gesteld ten aanzien van de beleidsvisie, maar onderstaande aandachtspunten zijn wel –op basis van de ervaringen bij de 23 gemeenten– noodzakelijk voor het bepalen van gemeentelijk beleid:

**Leg budgetverantwoordelijkheden vast.** Leg budgetverantwoordelijkheden vast en bepaal welke budgethouders verantwoordelijk worden. Waar voorheen de budgetten bij drie budgethouders binnen kwamen, wordt dat er in het vervolg één. Wie krijgt deze budgetverantwoordelijkheid? Stel ook bestedingsplannen op om de participatiedoelen te kunnen halen.

**Check re-integratieverordening en inburgeringsverordening.** De Gemeentewet schrijft voor dat elke gemeente jaarlijks begroting- en verantwoordingsstukken moet opstellen. Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) bevat de regelgeving daarvoor. De BBV blijft gehandhaafd en de invoering van het Participatiebudget vereist geen aparte participatieverordening, aanpassing van de re-integratieverordening of aanpassing van de inburgeringverordening. Bestaande verordeningen moeten wel worden nagelopen om te zien of deze voldoen aan de Wet Participatiebudget.

**Stel SMART doelstellingen op voor de besteding van het Participatiebudget en breng beoogde resultaten in beeld.** Voordat het Participatiebudget uitgevoerd kan worden, moeten er binnen de gemeente afspraken worden gemaakt over doelstellingen, prestaties en budgetten. Goede doelstellingen zijn specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden (SMART). Door per doelgroep de beoogde resultaten aan te geven, bijvoorbeeld 500 inburgeringsexamens in 2010 of X procent Nuggers re-integreren in 2010, kan een theoretisch begrip concreet gemaakt worden. Gemeenten moeten op deze doelstellingen sturen.

### 2.2 *Can do*

Visievorming is de eerste stap in de beleidsvorming. Het bepalen van de visie en de wijze waarop de gemeente dat wil aanpakken is bij uitstek een politiek vraagstuk waarbij het College van Burgemeester en Wethouders en de Gemeenteraad de koers moeten bepalen. De Raad moet een aantal strategische beslissingen nemen waarmee zij de kaders van het beleid vaststelt.

Het formuleren van de beleidsvisie is te zien als het begin van een verandertraject, zo leert de ervaring. De uitvoering van de visie zal een verandering in de organisatie met zich meebrengen. Een dergelijke beleidsvisie behelst dan ook méér dan het schrijven van een beleidsnotitie voor het bestuur. Hieronder enkele aandachtspunten voor het formuleren van integraal participatiebeleid:

**Breng het huidige beleid in kaart.** Het is belangrijk om per beleidsterrein –of een gemeenten nu voor een smal of breed participatiebeleid kiest- inzicht te hebben in de doelstellingen, prestatieafspraken en middelen die zijn vastgelegd in bestaande beleidsdocumenten. Die doelstellingen wijzigen uiteraard niet plotsklaps met de komst van het Participatiebudget. De kunst is om tot een kader te komen met uitgangspunten voor meer samenhang in de beleidsterreinen die de gemeente wil betrekken bij het participatiebeleid.

**Bepaal het hoofddoel van het participatiebeleid.** Bij het opstellen van de beleidsvisie moeten gemeenten zichzelf de vraag stellen: Wat is het hoofddoel van de gemeente met het participatiebeleid? Met andere woorden, waar legt de gemeente haar focus? Iedereen zo snel mogelijk toeleiden naar een reguliere baan? Of gaat het met name om het ondersteunen van alle burgers bij het actief participeren in de samenleving in welke vorm dan ook? Of is er sprake van een tweesporenbeleid?

Een aantal gemeenten legt de focus op arbeidsparticipatie en toeleiding naar werk. Inburgering en educatie zijn dan als het ware 'ondergeschikt aan' of 'in dienst van' dat doel en worden vooral ingezet om een bijdrage te leveren aan een meer duurzame en -qua niveau- hogere arbeidsparticipatie. Als reden voor een dergelijke keuze wordt veelal aangegeven, dat het Participatiebudget nu eenmaal beperkt is. Circa 80% van het Participatiebudget bestaat uit voormalige WWB-middelen en gemeenten moeten steeds meer inzetten op uitstroom uit de bijstand. Het risico van een dergelijke focus is echter dat gemeenten zich vooral laten leiden door de 'dominantie' van arbeidsparticipatie en daardoor niet verder (durven) te kijken naar maatschappelijke participatie. Dit kan negatieve gevolgen hebben voor bijvoorbeeld de leefbaarheid in buurten en wijken.

Andere gemeenten hebben daarom gekozen voor een tweesporenbeleid. Een participatiebeleid gericht op arbeid voor burgers die dicht bij de arbeidsmarkt staan én een participatiebeleid met focus op maatschappelijke participatie via de wijkaanpak. Deze twee beleidssporen zijn nevenschikkend. De een staat dus niet in dienst van de ander. Uiteraard hebben zij wel invloed op elkaar.

**Bepaal de 'breedte' van het beleid.** Een 'vervolgkeuze' op het bepalen van het hoofddoel is of gemeenten inzetten op smal of breed beleid. Bij smal beleid worden alleen de beleidsterreinen WWB, WI en WEB gekoppeld. Andere gemeenten geven aan dat participatie juist breed moet worden gezien. Koppelingen moeten worden gelegd met de WMO en WSW, aangezien dit ook 'participatiewetten' zijn. Om pragmatische redenen kiest de ene gemeente ervoor om 'smal' te beginnen en later uit te breiden, andere gemeenten kiezen er –ook om pragmatische redenen- voor om gelijk 'breed' te beginnen.

**Timing (integrale) beleidsvisie.** Er zijn uiteenlopende ideeën over of er eerst een participatievisie moet worden opgesteld óf dat dit gedurende het verandertraject moet gebeuren. Een aantal gemeenten hebben ervoor gekozen eerst een visie op te stellen, waarbij het college en de Raad de koers hebben bepaald. De invoering van het Participatiebudget is een geschikt moment om na te denken en te bepalen wat de gemeente wil met het Participatiebudget.

Andere gemeenten geven juist aan dat visievorming gedurende de implementatie van het Participatiebudget moet plaats vinden. Initiële focus moet liggen op de ontwikkeling van een aantal praktische producten. Concrete vraagstukken (hoe zorg je ervoor dat ook educatieproducten in het Werkplein worden gebruikt, hoe meet je de positie en potentie van klanten op de participatieladder, hoe ziet een geïntegreerd klantproces er uit) zorgen ervoor dat het Participatiebudget snel gaat leven binnen de organisatie. Visievorming volgt door het onderwerp Participatiebudget een 'praktisch' gezicht te geven in de gemeentelijke organisatie.

**Vertaal wet- en regelgeving naar de lokale/regionale situatie.** Voorbeelden van noodzaak tot regionale kleuring zijn de rol van educatieregio's, intergemeentelijke sociale diensten en Gemeenschappelijke Regelingen.



### 3 Implementatie Participatiebudget

Beleidsrijke implementatie van het Participatiebudget betekent verandering. Dat kan tot weerstand leiden binnen de organisatie. Er zijn veel actoren betrokken bij de implementatie van het Participatiebudget, zowel intern als extern. Een goed vormgegeven implementatieproces is cruciaal voor het inbedden van het Participatiebudget binnen de gemeente. Onderstaande aandachtspunten kunnen daarbij helpen. Deze aandachtspunten zijn vooral 'can do', het gaat hier niet om noodzakelijke veranderingen om aan de wet te voldoen.

**Maak de omslag richting meer integraal werken.** Intern is er vaak een wereld te winnen op het gebied van integraal werken. Implementatie van het Participatiebudget biedt de kans samenwerking tussen afdelingen te verbeteren, intensiveren en expertise uit te wisselen. Hierdoor kan doelgerichter geopereerd worden. Het Participatiebudget heeft echter niet betrekking op alle schakels van de participatieketen. Zo lost het Participatiebudget de problemen van bijvoorbeeld de schuldhulpverlening niet op. Daar waar voorwaarden en instrumenten -die niet door het Participatiebudget worden gefinancierd- nodig zijn om de weg naar participatie te verbeteren, blijft afstemming met veel partijen en een stevige regie van de klantmanager nodig.

**Houd rekening met beleidsmatige en organisatorische consequenties.** De implementatie van het Participatiebudget is geen zuiver technische aangelegenheid. De beleidsmatige en organisatorische consequenties van de invoering van het budget zijn misschien nog wel belangrijker en zeker uitdagender dan de technische consequenties.

**Geef medewerkers de tijd te wennen aan de nieuwe situatie.** Voor het slagen van het implementatieproces, is een organische procesgang van belang. Het kan even duren voordat stakeholders de mogelijkheden en kansen die het Participatiebudget te bieden heeft inzien. Juist door veranderingen incrementeel door te voeren kunnen medewerkers wennen aan het idee en zal de weerstand minder zijn.

**Communiceer de Participatievisie.** Communicatie, zowel naar interne als externe stakeholders, is cruciaal in het implementatieproces. Informeer de Raad, betrokken ambtenaren, afdelingshoofden en bestuurders. Goede communicatie schept voorwaarden voor integraal werken.

**Steek 'hoog' in.** Door vanaf het begin strategen en programmamanagers te betrekken, worden direct mogelijke verbindingen en vervlechtingen duidelijk. Betrokkenheid van bestuur en leidinggevend management zorgen ervoor dat er daadwerkelijk verandering kan plaats vinden. Vraag ook de betrokken wethouder(s) naar ideeën die leven over de inzet van het Participatiebudget en bekijk in hoeverre die verschillen en overeenkomen met de ideeën van het ambtelijke apparaat.

**Creëer draagvlak en urgentiebesef.** Door alle geledingen zo vroeg en breed mogelijk mee te nemen in de discussie (directie, management en uitvoering), heeft het verandertraject een grote(re) kans van slagen.

**Heb aandacht voor cultuurverschillen.** Leer de cultuur van betrokken afdelingen en partners goed kennen. De financiële schotten zijn verdwenen, maar dit geldt niet voor de denk- en werkwijze. De winst van het proces zit in het (gezamenlijk) aanleren van een manier van denken.

**Stel een projectleider aan.** Benoem één trekker van het project met mandaat en 'drive' en maak deze persoon verantwoordelijk voor het implementatietraject. Naast de projectleider moeten er ook interne medewerkers (interne ambassadeurs) tijdens afdelingsoverleggen en beleidsoverleggen voldoende aandacht vragen voor de veranderingen en kansen van het Participatiebudget. Dit geldt ook zeker wanneer de projectleider 'extern' is. Opgedane kennis in de gemeentelijke organisatie moet voldoende worden geborgd.

**Wees helder over mogelijke veranderingen.** Een reorganisatie kan het gevolg zijn van ontschotting van de budgetten en breng 'onduidelijkheden' met zich mee. Medewerkers zijn niet zeker van hun functie, de afdeling waartoe zij gaan behoren en hun fysieke werkplek. Dit maakt het voor hen moeilijk mee te denken over toepassingen die verder gaan dan hun eigen thema.

**Schat de benodigde tijd ruim / goed in.** De organisatieveranderingen die de gemeente moet doorvoeren zijn vaak omvangrijk. De doorvertaling van strategie naar beleid naar uitvoering kan bij sommige gemeenten een tijdsspanne van enkele jaren omvatten en moet zeker niet worden onderschat. Ook blijkt een goede planning in de praktijk lastig. Er zijn veel partijen, met veel agenda's.

**Stel prioriteiten.** Zorg verder dat het managementteam zich committeert aan een plan van aanpak en de prioriteiten stelt zodat het niet beschikbaar zijn mankracht/collega's niet vertragend kan gaan werken.

**Stem taken, verantwoordelijkheden en werkwijzen af op het Participatiebudget.** Taken, verantwoordelijkheden en werkwijzen van uitvoerders, klantmanagers, beleidsadviseurs, managers en bestuurders zullen wijzigen en/of verschuiven. Niet alleen intern, maar ook naar externe actoren toe (zoals de SUWI-keten, aanbieders en klanten). Vroegtijdige helderheid over de verantwoordelijkheid, beleidsmatig en op uitvoeringsniveau, voorkomt dat andere activiteiten op het gebied van het Participatiebudget in de vertraging schieten.

## 4 Externe verantwoording

Het Participatiebudget brengt een andere wijze van verantwoorden aan het Rijk met zich mee. In de nieuwe structuur van het Participatiebudget ontvangen gemeenten één geldstroom voor de drie beleidsterreinen. Ontschotting van budgetten betekent ook dat de verantwoording naar het Rijk over voorheen drie budgetten terug gaat naar één verantwoording. Gemeenten zullen hierdoor een aantal veranderingen moeten doorvoeren en de verantwoordingssystematiek 'Participatieproof' moeten maken. Dit is van belang om te voorkomen dat er aan het eind van het jaar zaken niet geregistreerd zijn die van belang zijn voor de verantwoording en budgetverdeling; én om te voorkomen dat zaken dubbel geregistreerd worden. Onderstaande aandachtspunten kunnen daarbij helpen.

### 4.1 *Must do*

**Organiseer de externe verantwoording individueel, ook in geval van samenwerking.** Gemeenten kunnen zelf kiezen of zij het Participatiebudget samen met andere gemeenten uitvoeren en in welke vorm. Echter, het Participatiebudget wordt alleen verstrekt aan individuele gemeenten. Een afzonderlijke gemeente kan het Participatiebudget desgewenst geheel of gedeeltelijk inbrengen in een samenwerkingsverband, maar de individuele gemeente blijft verantwoordelijk voor de verantwoording aan het Rijk.

**Reserveer middelen voor uitvoeringskosten uit het Gemeentefonds.** Uitvoeringskosten kunnen niet uit het Participatiebudget gefinancierd worden. Voor inburgering betekent dit een verandering: De bijdrage voor de uitvoeringskosten is door de invoering van het Participatiebudget niet meer inbegrepen in de rijksbijdrage voor inburgering. Alle uitvoeringskosten moeten worden gefinancierd uit het gemeentefonds, dat daartoe is opgehoogd. Houd hiermee rekening bij het opstellen van de begroting en het reserveren van middelen uit het gemeentefonds. Ook als uitvoeringstaken worden uitbesteed, blijven het uitvoeringskosten die niet ten laste van het Participatiebudget kunnen worden gebracht.

**Pas de verantwoordingssystematiek aan.** De verantwoording van de huidige drie budgetten naar het Rijk gaat terug naar één verantwoording. De verantwoordingssystematiek moet worden aangepast. Uiterlijk 15 juli na afloop van het uitvoeringsjaar moeten gemeenten zich verantwoorden aan het Rijk over de rechtmatige besteding van het Participatiebudget, anders worden maandelijkse betalingen opgeschort. Gelden uit het Participatiebudget zijn rechtmatig besteed als deze besteed zijn aan de doelgroep zoals geformuleerd in de Wet Participatiebudget en aan participatievoorzieningen (re-integratie-, inburgerings-, taalkennis- en/of educatievoorzieningen). Aan welke voorwaarden deze voorzieningen moeten voldoen staat beschreven in de materiewetten. Voor educatie bestaat nog geen volledige bestedingsvrijheid. Houdt hier bij de verantwoording rekening mee.

**Verantwoording inburgering (van prestaties naar bestedingen).** Waar voorheen bij tegenvallende prestaties verstrekte middelen terug gestort moesten worden, is dit niet meer het geval onder de Wet Participatiebudget. Prestaties hebben wel effect op de omvang van het beschikbare budget twee jaar later. Prestaties worden vanaf 2010 gemeten en hebben invloed op de verdeling vanaf 2012.

**Verantwoording re-integratie (van kasstelsel naar baten-lastenselsel).** De verantwoording van re-integratie aan het Rijk vindt niet plaats op basis van het kasstelsel, maar op basis van het baten-lastenselsel: kosten worden toegerekend aan het boekjaar in plaats van toerekening op het moment van betaling.

**Registreer outputverdeelmaatstaven.** Het Participatiebudget gaat gepaard met de introductie van prestatiestimulansen. De verdeling van het macrobudget is vanaf 2012 voor een deel gebaseerd op zogenaamde outputverdeelmaatstaven. Gemeenten verstrekken via de bijlage bij de jaarrekening gegevens ten behoeve van deze outputverdeelmaatstaven. Voor de verdeling van het Participatiebudget in jaar t worden de gegevens uit jaar t-2 gebruikt. Voor de verdeling in 2012 wordt dus gebruik gemaakt van outputgegevens over 2010.

**Zorg ervoor dat uitvoerende externe partijen tijdig de juiste prestatiegegevens aanleveren.** Gemeenten moeten de outputverdeelmaatstaven op 15 juli volgend op het verantwoordingsjaar aanleveren. Als de uitvoering van (een deel van) de participatievoorzieningen is uitbesteed aan externe aanbieders (bijvoorbeeld aan ROC's) dan moeten de prestatiegegevens vóór die tijd aangeleverd worden door die externe aanbieders. Het is van belang dat deze tijdig worden geïnformeerd welke gegevens zij moeten aanleveren en wanneer.

## 4.2 *Can do*

**Beschrijf werkprocessen.** Zorg voor een actuele beschrijving en analyse van werkprocessen en de aanwezigheid van interne checks and balances, zodat duidelijk is dat rechtmatigheid is gewaarborgd.

**Maak afspraken met de accountant.** De Wet Participatiebudget realiseert administratieve lastenverlichting. Grijp de kans aan om met de accountant te komen tot een verdere vereenvoudiging van registratie en informatievoorziening.

**Veranker het Participatiebudget in de programmabegroting.** Door de integrale sturing op het budget ontstaat de mogelijkheid om tussentijds middelen te verschuiven van een kansarm instrument naar een kansrijk instrument. Instrumenten uit de drie beleidsterreinen kunnen administratief gemakkelijk in worden gezet voor één burger. Bij veel gemeenten blijken de verschillende beleidsterreinen toch redelijk vast te houden aan 'hun eigen' budget. Veranker het Participatiebudget daarom goed in de programmabegroting.

## 5 Sturing & Beheersing

De ontschotting van de budgetten heeft gevolgen voor de wijze waarop gemeenten hun beleidsprocessen monitoren, monitoren of beleidsdoelstellingen gerealiseerd worden en waar en hoe eventueel bijgestuurd moet worden.

### 5.1 *Must do*

**Stel doelstellingen op voor de besteding van het Participatiebudget en breng beoogde resultaten in beeld.** Voordat het Participatiebudget uitgevoerd kan worden, moeten er binnen de gemeente afspraken worden gemaakt over doelstellingen, prestaties en budgetten. Goede doelstellingen zijn specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden (SMART). Door per doelgroep de beoogde resultaten aan te geven, bijvoorbeeld 500 inburgeringexamens in 2010 of X procent NUGgers re-integreren in 2010, kan een theoretisch begrip concreet gemaakt worden. Gemeenten moeten op deze doelstellingen sturen.

**Ga na of voor de invoering van het Participatiebudget de planning & control cyclus gewijzigd dient te worden.** De nieuwe Wet Participatiebudget brengt een verandering ten opzichte van de huidige drie verantwoordingsregimes naar één verantwoording. Ook de Raad moet geïnformeerd worden over doelstellingen, beoogde resultaten en ingezette middelen. Het Participatiebudget (integraal) dient een plek te krijgen in de gemeentelijke planning & control cyclus.

**Beheers op geld en inhoud.** Definieer maatregelen en procedures waarmee bijsturing mogelijk is om de doelstellingen te halen. Leg budgetverantwoordelijkheden vast en stel bestedingsplannen op.

**Stem taken, verantwoordelijkheden en werkwijzen af op het Participatiebudget.** Taken, verantwoordelijkheden en werkwijzen van uitvoerders, klantmanagers, beleidsadviseurs, managers en bestuurders zullen wijzigen en/of verschuiven. Niet alleen intern, maar ook naar externe actoren toe (zoals de SUWI-keten, aanbieders en klanten). Vul de regiematrix in en voer duidelijk beleid zodat dit per afdeling helder is.

### 5.2 *Can do*

**Harmoniseer processen en structuren.** Harmoniseer de processen voor re-integratie, inburgering en educatie. Zorg dat taken en verantwoordelijkheden per afdeling duidelijk zijn.

**Pas systemen aan.** Pas de systemen aan zodat op ieder niveau de juiste sturingsinformatie voorhanden is. Ook informatie van participatiepartners moet hierin worden verwerkt.

**Maak afspraken met participatiepartners.** De gemeente blijft regievoerder van het Participatiebudget. Dit vraagt om goede aansturing en eventueel wijzigingen in huidige relaties.

**Stel een planning & control kalender op.** Door een planning & control kalender is er een duidelijk overzicht van momenten waarop de (delen van de) sturingsinformatie beschikbaar moet zijn.

**Breng risico's in kaart.** Er zijn risico's met betrekking tot het behalen van doelstellingen en inhoudelijke risico's. Breng deze in kaart en analyseer periodiek of de beheersmaatregelen voldoen.

**Evalueer regelmatig.** Evalueer regelmatig de ontwikkelingen en verbeterpunten. Belangrijk is van te voren afspraken te maken over detaillering en frequentie van rapportages. Op basis van de resultaten van de evaluaties kan indien nodig de strategie worden aangepast.

## 6 Klantprocessen

Klantprocessen zien we als het proces waarmee aan de participatiebehoefte van klanten wordt voldaan. Bij de invoering van het Participatiebudget kunnen in dit primaire proces ingrijpende veranderingen plaatsvinden. Vanuit de drie materiewetten voeren gemeenten al klantprocessen uit. Hiervoor hoeven strikt genomen geen noodzakelijke veranderingen doorgevoerd te worden; wel zijn er een aantal belangrijke aandachtspunten. De aandachtspunten die prioriteit hebben, zijn onder het kopje *'must do'* geplaatst. Andere punten zijn onder het kopje *'can do'* geplaatst.

### 6.1 *Must do*

**Ontwerp integraal klantmanagement.** Het klantproces kent verschillende fases: beleid, werving, intake, instroom, doorstroom en doelperspectief. Denk na over hoe het klantmanagement in te richten en de bestaande klantprocessen op elkaar af te stemmen. Bedenk dat ook externe samenwerkingspartners hierbij betrokken moeten/kunnen zijn, zoals ROC's, taalaanbieders en het UWV WERKbedrijf. Dit kan overigens ook tot belangrijke keuzes leiden: alle fases van klantprocessen kunnen op één plek gecentreerd worden, zoals bijvoorbeeld in Zwolle is gedaan. Er kan ook een splitsing worden gemaakt door cliënten die een korte afstand tot de arbeidsmarkt hebben in het Werkplein onder te brengen en cliënten die gebaat zijn bij trajecten sociale activering en inburgering onder te brengen in een Participatiecentrum of Participatieloket in de wijk (zoals bijvoorbeeld in Alkmaar en Enschede).

**Richt werkprocessen in.** De gekozen beleidsvisie en het klantmanagement moet worden doorvertaald naar meetbare doelstellingen, concrete werkwijzen en uitgangspunten. Zet informatie- en communicatiearchitecturen op tussen betrokken afdelingen. Time & Efficiency Map (TIM)<sup>2</sup> kan helpen bij het efficiënt in elkaar schuiven van verschillende klantprocessen. De methode helpt bij het overzichtelijk beschrijven van de te integreren processen, waarbij gefocussed wordt op de toegevoegde waarde van elke processtap. Het resultaat is één geïntegreerd, efficiënt klantproces.

**Rust medewerkers toe op hun taak.** Schep voorwaarden zodat werknemers verantwoordelijkheid kunnen nemen voor het leveren van doelmatige inspanningen voor eigen prestaties en eigen ontwikkeling. Stel daarom competentieprofielen op voor medewerkers (welke kennis en vaardigheden zijn nodig) en gebruik HRM-instrumentarium zoals opleidingen, trainingen en intervisie om hen de mogelijkheid te geven mee te veranderen met het beleid, de uitvoering en hun concrete taken. Zorg ook voor voldoende begeleiding vanuit het management. Gebruik eventueel het INK-model ([www.ink.nl](http://www.ink.nl)) of ISO-model ([www.iso.org](http://www.iso.org)) om te werken aan het kwaliteitsbeleid.

---

<sup>2</sup> Zie Handreiking Klantprocessen voor een uitgebreide toelichting.

## 6.2 *Can do*

**Voer een doelgroep analyse uit.** Het is van belang doelgroepen in beeld te brengen – eventueel prioriteit aan te brengen in doelgroepen - en zicht te krijgen op de omvang van de doelgroep. Maak bestandsanalyses en stel klantprofielen op. Formeer de teams op basis van deze doelgroepen en niet op basis van functie of taak.

**Bepaal aanbod per doelgroep.** Onderzoek of het huidige aanbod past bij de behoefte/problematiek van de doelgroepen en pas dit zo nodig aan.

**Ontwikkel een klantcontactstrategie.** Om integraal klantmanagement goed in te kunnen richten is het van belang een plan op te stellen waarin duidelijk wordt gemaakt waarom (met welk doel) elke interactie met de klant plaats vindt.

**Zet gerichte wervingsacties op per doelgroep.** Maak keuzes voor welke doelgroep gerichte wervingsacties ingezet moeten worden en koppel deze aan de mogelijke trajecten. Maak onderscheid tussen bij de gemeente bekende doelgroepen en onbekende doelgroepen. Bekende doelgroepen zijn bijvoorbeeld personen die zich zelf melden (zoals uitkeringsgerechtigden); nieuwkomers; en 16- en 17-jarige schoolverlaters die geregistreerd staan bij het Regionaal Meld- en Coördinatiepunt of bekend zijn bij het Bureau Leerplicht. Laaggeletterden, oudkomers en personen die niet ingeschreven staan bij het UWV WERKbedrijf zijn vaak minder goed in beeld en zullen geworven en gemotiveerd moeten worden.

**Maak klantdossiers aan met behulp van gekoppelde klantbestanden.** Zodra een klant start met een traject, moet een klantdossier worden aangemaakt met documenten die nodig zijn bij de accountantscontrole. Zorg voor gekoppelde klantbestanden van verschillende afdelingen (eventueel één klantvolgsysteem).

**Maak gebruik van een participatieladder.** Met behulp van een participatieladder kan de mate van maatschappelijke- en arbeidsparticipatie van een klant worden vastgelegd, logische vervolgstappen naar verdere participatie worden bepaald en resultaten worden vastgelegd.



## 7 Inkoop Participatievoorzieningen

Gemeenten krijgen als gevolg van het Participatiebudget meer mogelijkheden tot het inzetten van voorzieningen voor verschillende doelgroepen. Dit kan leiden tot het aangaan van meer relaties met partners en logischerwijs tot meer controle en regievoering op de instellingen waarmee wordt samengewerkt: de participatiepartners.

Bij de implementatie van het Participatiebudget is het voor gemeenten verstandig de relatie met aanbieders van trajecten onder de loep te nemen. Met de komst van het Participatiebudget hangen de volgende vragen samen: "Wat gaat uw gemeente zelf uitvoeren, werkt u samen met een 'publieke partner' en wat koopt u in bij een aanbieder? En met welke gemeenten zal eventueel worden samengewerkt en op welke terreinen?"

### 7.1 *Must do*

**Maak de keuze: aanbesteden of zelf uitvoeren.** Gemeenten zijn niet verplicht om trajecten gericht op inburgering, educatie of re-integratie extern in te kopen<sup>3</sup>. Bepaal daarom of de gemeente trajecten geheel of gedeeltelijk in eigen beheer wil uitvoeren dan wel wil uitbesteden.

**Ken de juridische aspecten met betrekking tot aanbesteden.** Er zijn wettelijke regels rond aanbesteding en gemeenten hebben vaak eigen regels. Houd rekening met deze aanvullende regels bij aanbesteding. Ken de diverse vormen van aanbesteding: onderhands enkelvoudig, onderhands meervoudig, openbare aanbesteding en Europese aanbesteding (inclusief 2B diensten).

**Breng bestaande contracten in kaart.** Kijk al in een vroeg stadium naar de inkoop vanuit re-integratie, inburgering en educatie. Welke contracten lopen er op dit moment? Wanneer lopen ze af? Gemeenten moeten zich verder niet laten verrassen door aanbestedingsprocedures die aanzienlijk langer duren dan gepland. Om de resultaatgerichtheid te vergroten en te sturen op eindresultaat, moet het contractmanagement voldoende zijn ingericht. Bepaal aan welke eisen de nieuwe contracten moeten voldoen en hoe de aanpak moet zijn om te komen tot een goed resultaat. Maak afspraken over de indicatoren waarop gestuurd zal worden en over de monitoring van de voortgang van het contract.

**Bepaal de participatiedoelgroepen.** Voordat participatievoorzieningen worden ingekocht, is het van belang voldoende inzicht te hebben in de (omvang van) doelgroepen en hun behoeften. Zorg dat duidelijk is hoeveel en welke voorzieningen moeten worden ingekocht.

**Maak met aanbieders afspraken over prestatie-indicatoren.** De introductie van outputverdeelmaatstaven maakt het noodzakelijk tijdig afspraken te maken met aanbieders over de te leveren prestatie en wijze van sturing hierop. Houd hierbij rekening met de tijdsvertraging tussen het jaar waarin de prestaties worden geleverd en het jaar waarin dit consequenties heeft voor de hoogte van het Participatiebudget: prestaties behaald in 2010 (die begin 2011 aan SZW worden gerapporteerd) gaan tellen voor het budget in 2012 (dat eind 2011 wordt toegekend). Voor de daaropvolgende jaren geldt dezelfde tijdsvertraging van 2 jaar.

---

<sup>3</sup> Tot 2013 geldt op het terrein van educatie een uitzondering op deze regel.

**Contractmanagement.** Om de resultaatgerichtheid te vergroten en te sturen op eindresultaat, moet het contractmanagement voldoende zijn ingericht. Bepaal aan welke eisen de nieuwe contracten moeten voldoen en hoe de aanpak moet zijn om te komen tot een goed resultaat. Maak afspraken over de indicatoren waarop gestuurd zal worden en over de monitoring van de voortgang van het contract.

**Stel aanbieders op de hoogte van wijzigingen in de relatie.** Indien gemeenten van een subsidierelatie met aanbieders overgaan tot een inkooprelatie, zullen zij de aanbieders op de hoogte moeten stellen van deze wijziging. Dit zal met name het geval zijn met relaties tussen gemeenten en ROC's, aangezien de verplichte winkelnering vanaf 2013 zal verdwijnen.

## 7.2 *Can do*

**Maak keuzes over gezamenlijke aanbesteding binnen de gemeente.** De ruimere mogelijkheden van het Participatiebudget betekenen dat het belangrijk wordt om op beleidsthema of afdelingsoverstijgend niveau regie te voeren over de inkoop. Daar waar in het verleden apart werd ingekocht voor inburgering, re-integratie en educatie, moet nu nagedacht worden of niet in één keer het participatiebreed moet worden ingekocht dan wel voor een deel van het klantenbestand combinatietrajecten moeten worden ingekocht.

**Zorg voor concurrentie op kwaliteit.** Concurrentie tussen aanbieders moet niet alleen gebaseerd zijn op de prijs, maar juist ook op de kwaliteit van participatievoorzieningen die zij bieden. Van belang is dat de voorzieningen goed aansluiten bij de behoeften van de doelgroep.

**Maak keuzes over gemeentelijke samenwerkingsverbanden.** Gemeenten kunnen samen met andere gemeenten participatievoorzieningen inkopen. Maak hierbij keuzes: gaan we samenwerken met andere gemeenten en zo ja, met wie zal er worden samengewerkt? Op welke terreinen? Gaat de samenwerking verder dan alleen inkoop? En welke organisatievorm wordt gekozen?

**Bedenk gezamenlijk met partners nieuwe manier van intake, planning en begeleiding.** Het Participatiebudget geeft mogelijkheden tot het bieden van maatwerk voor de burger. Dit vereist vaak een nieuwe manier van intake, planning en begeleiding, waarbij het te bereiken doel van de individuele burger voorop moet staan. Dit is ook een belangrijk aandachtspunt voor de partners uit de keten van participatie. Door het vaak grotere aantal partners bestaat de kans dat de werkwijze van de verschillende partners vooral ingegeven wordt door de logica van de eigen organisatie in plaats van de logica van het maatwerktraject voor de burger.

**Verzorg goed opdrachtgeverschap.** Wees een goede opdrachtgever, bijvoorbeeld in de relatie met het ROC en het aanpassen van de verantwoordingssystematiek. Ook voor de partners van de gemeente verandert het nodige. Een goede opdrachtgever heeft daar oog voor en zoekt samen met partners naar een nieuwe werkwijze die voor alle partners uitvoerbaar is. Zo is het bijvoorbeeld van belang dat partners tijdig worden geïnformeerd welke gegevens zij moeten aanleveren en wanneer.

**Verstevig samenwerking met aanbieders.** De invoering van het Participatiebudget biedt gemeenten de kans om samenwerking met de aanbieders, zoals het ROC, beter te verankeren. Ook is er betere uitwisseling van verwachtingen en expertise mogelijk.

**Zorg voor overkoepelende regie.** Bij integrale inkoop zijn meerdere afdelingen betrokken; een strakke regie en heldere verdeling van verantwoordelijkheden is daarom belangrijk.

**Kijk naar andere participatie-stakeholders.** Participatie vindt plaats in een brede maatschappelijke context. Schuldhulpverlening, verslavingszorg en dergelijke kunnen een rol spelen. Geef het maatschappelijke middenveld, zoals welzijnsinstellingen, zicht op wat er speelt op het gebied van participatie binnen de gemeente. Daarmee kunnen ook zij zich goed voorbereiden op de komst van het budget en hun (mogelijk andere) rol. Belangrijke partners zijn immers mede verantwoordelijk voor het realiseren van gemeentelijke doelstellingen.

**Stel klanttevredenheid vast.** Onderzoek of burgers tevreden zijn met de geboden trajecten. Pas indien nodig de trajecten aan en maak ze meer op maat.

## 8 Overige tips en aandachtspunten

Naast hiervoor genoemde lessen, zijn er ook overige tips en valkuilen over thema's als de wijkaanpak, Participatieladder, kennisdeling, verordeningen en inzet van het beperkte budget.

**Experimenteer op kleine schaal (wijkaanpak).** Het Participatiebudget biedt de mogelijkheid om te werken met een wijkgerichte integrale aanpak in krachtwijken. Op kleine schaal experimenteren met pilots, de resultaten kritisch evalueren en waar mogelijk de neveneffecten doordenken die verbonden zijn aan het opschalen van een pilot zijn elementen die ten grondslag liggen aan een duurzaam resultaat. De aanpak in de krachtwijken, waarbij participatiecoaches werden ingezet, laat zien dat deze aanpak werkt.

Naast samenwerking met aanbieders, zijn er kansen in samenwerking met welzijnsorganisaties om laagdrempelige participatievoorzieningen te ontwikkelen in de wijk.

**Bundel krachten met andere gemeenten.** Zoek naar bundeling van krachten door intergemeentelijke samenwerking. Het Participatiebeleid overstijgt het lokale en wint aan kracht als het in regionale samenwerking wordt vormgegeven en uitgevoerd. Gezamenlijk inkoop of een gezamenlijke uitvoeringstructuur geven gemeenten een sterkere positie in de markt en meer mogelijkheden voor goede dienstverlening aan de klant.

**Bekijk mogelijkheden voor gebruik Participatieladder.** Door het gebruik van een instrument als de Participatieladder kan op éénduidige wijze uitdrukking gegeven worden aan de visie. Dit maakt dat de visie niet geheel abstract blijft. De participatieladder geeft situatie waarin de klant zit en het bijbehorende ontwikkelpotentieel goed weer, ook wanneer een klant een grote afstand heeft tot de arbeidsmarkt. Daarnaast zijn resultaten goed meetbaar (welke stappen maakt de klant op de ladder).

**Ten slotte... maak gebruik van bestaande kennis.** Tijdens het voorbereidingstraject zijn er veel nieuwe contacten gelegd tussen deelnemende gemeenten, waarbij inzicht in strategie en praktijkervaringen zijn gedeeld. Ook voor gemeenten die nu aan de slag gaan met de invoering van het Participatiebudget is het nuttig ideeën en ervaringen uit te wisselen met andere gemeenten. Dit verhoogd de kans op het formuleren en uitvoeren van succesvol beleid. Leer van elkaar! Maak gebruik van de instrumenten en voorbeeldproducten van andere gemeenten die zijn opgeleverd tijdens het voorbereidingstraject. In de voorbereidingstrajecten zijn de gemeenten aan de slag gegaan met doelgroepanalyses, het formuleren van integrale visies op participatie, het doordenken van de gevolgen voor de gemeentelijke organisatie en het Werkplein, de voorbereidingen op de verantwoording enzovoort. Een aantal gemeenten heeft daarnaast ervaringen opgedaan met de Participatieladder. De producten geven een kijkje in de keuken van de 23 gemeenten en bevatten een schat aan voorbeelden, waar uw gemeente gebruik van kan maken bij de verdere invoering van het Participatiebudget.

Verder is het goed mogelijk dat u naar aanleiding van deze handreiking meer inhoudelijke informatie wilt. Er zijn een aantal aanvullende handreikingen geschreven die ingaan op de afzonderlijke aspecten van het Participatiebudget:

- Integraal participatiebeleid
- Sturing & Beheersing
- Externe verantwoording
- Klantprocessen
- Inkoop participatievoorzieningen
- Samenwerkingsverbanden
- Samenvatting Materiewetten
- Participatiebudget op hoofdlijnen

De door de gemeenten opgeleverde producten en handreikingen staan op de internetsite van VROM ([www.vrom.nl/participatiebudget](http://www.vrom.nl/participatiebudget)).