

Oplegger/knoppennotitie

Inleiding:

Bijgaand treft u de ontwerp-begroting 2020, de herziene begroting 2019 en de jaarrekening 2018 aan. Bovendien zijn bijgevoegd het jaarplan 2020 en het jaarverslag 2018. Aan de hand van deze documenten bieden wij u een terugblik en een vooruitblik op de uitvoering van de taken en bevoegdheden op het terrein van Werk en Inkomen die de drie deelnemende gemeenten - Gorinchem, Molenlanden en Vijfheerenlanden - hebben overgedragen aan de gemeenschappelijke regeling Avres.

Opgave Avres:

In het jaarplan en de begrotingswijziging 2019 en begroting 2020 wordt aangegeven hoe Avres vanuit de visie van “mens centraal”, “ontwikkeling” en “samen”, invulling geeft aan haar opgave op het terrein van werk en inkomen voor de drie deelnemende gemeenten - Gorinchem, Molenlanden en Vijfheerenlanden -. Deze opgave is gelijk aan de andere beleidsterreinen binnen het sociale domein: “meer lokaal werken”, “meer samenwerken (schotten doorbreken)” en “inzet op preventie en maatschappelijk rendement”.

De opgave voert Avres uit tegen een gewijzigde wettelijke achtergrond op het gebied van werk en inkomen: de invoering van de Participatiewet in 2015. De inhoudelijke wijzigingen - onder andere alle mensen met een arbeidsbeperking onder verantwoordelijkheid van de gemeente - én de financiële wijzigingen - voornamelijk de korting op/afbouw van de SW-subsidie, vormen in 2019 en de daarop volgende jaren een serieuze opgave.

De budgetverantwoordelijkheid voor Avres ligt bij de gemeenteraden. Daarom heeft Avres in bijgevoegde stukken inzichtelijk gemaakt welke wettelijke taken zij verricht en welke - voornamelijk preventieve - activiteiten zijn ingezet omdat dit een beleidswens-/keuze was van het bestuur van Avres/de gemeenten.(zoals het zo vroeg mogelijk oppakken van jongeren uit het praktijkonderwijs (Pro/VSO)). Daarbij wordt tevens aangegeven welke financiële consequenties en maatschappelijke effecten de uitvoering van deze taken hebben.

Om de eerder genoemde opgave te kunnen realiseren zet Avres met name in op de maatregelen/beleidskeuzes:

Meer inzet op reële loonwaarde en financiële meeropbrengsten.

Mensen met een arbeidsbeperking die een substantiële loonwaarde hebben moeten overeenkomstig deze loonwaarde betaald worden. Avres neemt afscheid van het produceren tegen stuksprijzen. Zij probeert nieuwe afspraken te maken met werkgevers en/of nieuw/ander werk te vinden, waar betaald wordt tegen reële loonwaarde. Deze maatregel zal in eerste instantie leiden tot het neerwaarts bijstellen van de toegevoegde waarde in 2019 ten opzichte van wat eerder is geprognosticeerd is omdat nog niet alle werkgevers hier toe bereid zijn. Door deze maatregel en de maatregel “inzetten op ontwikkeling” (zie ad. 2), is in de meerjarenbegroting een stijgende toegevoegde waarde opgenomen van €4.150K in 2019 naar €5.300K in 2023 (een stijging van 28%). De toegevoegde waarde in 2023 is hierbij hoger dan de eerder geprognosticeerde waarde.

1. Instrumenten arbeidsontwikkeling blijven inzetten voor ontwikkeling.

Als mensen met een zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt (= problematische situatie) naar een situatie moeten worden gebracht naar geen afstand tot de arbeidsmarkt (=zelfstandig werken moeten zij eerst in ontwikkeling worden gebracht. Extra taallessen op de werkvloer, een beweegprogramma om fitter te worden en werken aan zelfinzicht zijn in deze fase belangrijke aspecten. Naast begeleiding, zet Avres in op dergelijke ontwikkel-instrumenten en maakt waar mogelijk gebruik van het lokale aanbod.

2. Avres zet in op ontwikkeling van mensen door meer begeleiding.

In een economische hoogconjunctuur wordt zichtbaar, dat de doelgroep die niet kan aanhaken bij de arbeidsmarkt of niet blijvend aan het werk blijft, bestaat uit mensen met meerdere belemmeringen: mensen met een fysieke beperking, schulden of taalachterstand. Vaak hebben deze mensen een lange weg te gaan, die stapsgewijs wordt afgelegd. Avres zet in om hen zo vroeg mogelijk te ondersteunen (bijvoorbeeld vroegtijdig schoolverlaters opsporen en niet wachten tot zij een uitkering aanvragen) en intensief en langdurig ondersteunen (ook op de werkplek). Alleen dergelijke begeleiding zorgt voor duurzame uitstroom. Daarvoor zijn extra jobcoaches noodzakelijk.

3. Gebruik maken van de werkzaamheden en de locaties van Avres op het gebied van groen (kwekerij) en facilitair (o.a. schoonmaak), als springplank richting de arbeidsmarkt.

Als mensen verder zijn in hun ontwikkeltraject kunnen zij arbeidsritme opdoen en op basis van een persoonlijk ontwikkelplan verder werken in een leerwerk omgeving van Avres. Mensen zijn daarbij primair bezig met hun eigen ontwikkeling, maar dragen ook bij aan een hogere toegevoegde waarde voor de organisatie en financieren daarmee indirect een deel van hun eigen arbeidsontwikkeltraject. Zodra mensen geschikt zijn voor werken in een regulier bedrijf, stromen zij uit. Om dergelijke trajecten voor deelnemers nog meer ontwikkelgericht te maken, wordt geïnvesteerd in extra begeleiding.

De inzet op de maatregelen 1, 2 en 3 moet er met name toe leiden dat minder mensen een beroep doen op een uitkering of minder lang in de uitkering blijven en/of dat mensen met een arbeidsbeperking een zo hoog mogelijk netto toegevoegde waarde kunnen realiseren. De gedachte hierachter is dat intensief en zo vroeg mogelijk begeleiden, samen met partners, er toe leidt dat mensen werken tegen een zo hoog mogelijke loonwaarde en dat een alternatief - veelal duurder traject -, zoals de WMO-voorziening arbeidsmatige dagbesteding met een langdurig verblijf in de uitkering wordt vermeden. Daarmee worden niet alleen uitkeringskosten bespaard, maar worden ook maatschappelijk rendement gerealiseerd. En het is ook een voorwaarde ten aanzien van de ontwikkeling van de toegevoegde waarde. Er is dan ook een duidelijk verband tussen de investeringen die Avres pleegt en de financiële en maatschappelijke opbrengsten.

Meer inzet op maatschappelijke meerwaarde en ter voorkoming van hogere WMO uitgaven.

1. Sociale ontwikkeling en maatschappelijke participatie.

Voor mensen die (nog) niet toe zijn aan werk of een zeer geringe loonwaarde hebben probeert Avres een zinvolle plek te vinden in hun eigen leef-/woonomgeving, waar gewerkt kan worden aan sociale ontwikkeling en maatschappelijke participatie onder passende begeleiding. Dit kan onder andere in de locaties Lingeloods (Gorinchem) en Sociaal Lokaal (Leerdam)

2. Lokaal werken.

In een arbeidsontwikkeltraject is er altijd samenwerking met lokale partners, zoals sociale teams, lokale welzijnsorganisaties en vluchtelingenwerk. Door lokaal te werken probeert Avres samen met hen tot een meer effectieve en efficiënte dienstverlening te komen. Ook met betrekking tot schulddienstverlening wordt intensief samengewerkt met lokale organisaties.

3. Reduceren van kosten en opbrengsten genereren.

De komende jaren verwacht Avres door een betere verbinding met partners in het sociale domein, bijvoorbeeld door samenwerking met dagbestedingsorganisaties in de vorm van het gezamenlijk delen van locaties en door een hogere opbrengst van social return, kosten te reduceren en (nieuwe) inkomsten te genereren.

Maatregelen en beleidskeuzes interne organisatie en kwaliteit uitvoering Avres

Avres beoordeelt met regelmaat haar eigen organisatie, om te kijken waar besparingen mogelijk zijn. Gevonden besparingen zijn noodzakelijk om de kwaliteit van de bedrijfsvoering en dienstverlening (waaronder doorloop- en afhandelingstermijnen) tenminste op hetzelfde niveau te houden en om te voldoen aan nieuwe wetgeving zoals de AVG. Een keuze om besparingen te plannen en in te zetten voor het financiële vraagstuk van Avres is niet verstandig en vrijwel niet mogelijk.

Voorstel inclusief afwegingen en opties omtrent financiering 2020 en meerjarenraming.

Financieel arrangement

Het jaarplan geldt voor een periode van drie jaar. Ter financiering hiervan is een financieel arrangement nodig van eveneens drie jaar.

Uit de ontwerpbegroting 2020 en de meerjarenraming 2021-2023 blijkt:

	PERIODE ARRANGEMENT						
Bedragen * € 1.000	2018	2019	2020	2021	2022	2023	
Begrotingsresultaat voor inzet overschot BUIG middelen		-1.243	-2.203	-2.499	-3.029	-3.069	totaal € 12,04 mln
Af: inzet verwacht overschot bij inkomensverstrekking (BUIG)		2.000	1.750	1.750	1.750	1.750	Deze verwachting is ook afhankelijk van rijksbeleid met betrekking opzet objectief verdeelmodel en bepaling omvang macrobudget voor inkomensverstrekking. Alternatief, gegeven de niet financiële beleidskeuzes, is het verhogen van de gemeentelijke bijdragen.
Verwachte opbrengst financiële maatregelen naar aanleiding beleidsevaluatie ultimo 2020				500	1.000	1.000	Gelet op de kansen, onzekerheden en risico's vindt eind 2020 een strategische (financiële) beleidsevaluatie plaats. Op grond van deze evaluatie vindt herziening van beleids en /of financiële uitgangspunten plaats.
Rekening-/ begrotingsresultaat	1.802	757	-453	-249	-279	-319	
VOORSTEL verhoging gemeentelijke bijdrage door middel van een 1e begrotingswijziging.			453	453	453	453	Deze financiële bijdrage houdt in grote mate samen met de korting op het rijksdeel voor de SW financiering van 700K.
Verwachting uitkomsten budget inkomensverstrekking 2019							
(Verwacht) resultaat	1.802	757	0	204	174	134	
Bestemming opstapbanen	-250						Besluitvorming in AB november 2018
Bestemming GR Waardlanden (€2,00 per aansluiting ivm opbrengstderving textiel)	-109						Gegeven de uitkomst van de meerjarenraming is het NIET mogelijk om de gedateerde raming meerjarig te compenseren.
Resultaat na bestemming	1.443	757	0	204	174	134	
Beschikbare algemene reserve voor bestemming resultaat 2018 en volgende jaren	954	1.804	1.804	1.804	1.804	1.804	Mutatie 2019 = saldo ult 2018 plus gepland transactieresultaat verkoop Avelingen
Saldo nieuwe risicoreserve financiering (begeleide) participatie en inkomensverstrekking	1.443	2.200	2.200	2.404	2.579	2.713	Ontwerp voorstel bij jrrrk 2018 : storting voordelig resultaat in risicoreserve

Zonder dekking vanuit het verwachte overschot op het BUIG budget, is voor de periode 2019 tot en met 2023 €12,04 mln benodigd.

1. Inzet vanuit het te verwachten overschot BUIG budget ter hoogte van € 1.750 K. De tekorten worden gedekt uit de te verwachten overschotten op het BUIG budget. Avres verwacht in 2019 een overschot van € 2.000 K en vanaf 2020 € 1.750 K. Deze maatregel is naar huidige inzicht financieel verantwoord, echter niet geheel zonder financieel risico. Toepassing van deze keuze vraagt namelijk van gemeenten om binnen het gemeentelijk weerstandsvermogen een extra financiële buffer aan te leggen.

Een alternatief scenario is het structureel verhogen van de gemeentelijke bijdrage met € 1.750 K (circa 16%), onder de voorwaarde dat Avres de overschotten BUIG aan de gemeenten uitkeren. Dit alternatief vergt overigens een aanpassing van de gemeentebegroting 2020.

2. De begroting 2020 sluit volgens bovenstaande tabel met een nadelig resultaat van € 453 K.. Ook de meerjarenraming is niet sluitend. De achterliggende oorzaak hiervan is met name de structurele korting op het rijksbudget voor de SW-financiering (zie onderstaande tabel).

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Vereiste vergoeding op basis van kosten 2012	27.600	27.500	27.400	27.300	27.200	27.100	27.000
Gemiddelde landelijke rijksbijdrage	25.900	25.500	24.900	24.400	23.800	23.200	22.700
Tekort per SW-er	-1.700	-2.000	-2.500	-2.900	-3.400	-3.900	-4.300

Voor de totale doelgroep SW binnen Avres bedraagt het tekort hierdoor € 700 K.

Het DB stelt voor om de jaarlijkse gemeentelijk bijdrage met € 453 K EXTRA te verhogen. Met een verhoging van € 452,5 K is de begroting sluitend en voldoet zodoende aan de eisen in het kader van het financiële toezicht. Verwerking vindt bij goedkeuring plaats door middel van de eerste financiële begrotingswijziging 2020¹.

3. In relatie tot 1 en 2 een heroverweging van de taakstellingen voor Avres richting meerjarenperspectief vanaf 2021. Per ultimo 2020 vindt een integrale beleidsevaluatie plaats op de taakuitvoering door Avres. Naar aanleiding van deze beleidsevaluatie kunnen eventuele heroverwegingen plaatsvinden ten aanzien van kwalitatieve en kwantitatieve aspecten rondom de uitvoering van taken door Avres, met het oog op het verkrijgen (van dekking) voor de benodigde middelen vanaf 2021. Op dat moment is ook meer inzichtelijk hoe de huidige taakstelling moet worden beschouwd in relatie tot het dan te verwachten financiële meerjarenperspectief van de verschillende rijksvergoedingen (met name BUIG en SW).
4. Uiteraard kan een alternatief zijn het aanpassen van het huidige uitvoeringsscenario, waarbij niet (langer) wordt geïnvesteerd in bovenwettelijke taken (beleidskeuzes), zoals bijvoorbeeld het vroegtijdig oppakken van voortijdig schoolverlaters; de begeleiding van jongeren uit het praktijkonderwijs; preventie schulddienstverlening; en waarbij bovendien niet wordt ingezet op extra begeleiding om mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt naar werk te toe te leiden.

In dit scenario moet ook rekening worden gehouden met een lagere toegevoegde waarde en hogere BUIG-uitgaven (uitkeringen). Ook de WMO uitgaven bij de gemeenten nemen toe, omdat bijvoorbeeld een beroep moet worden gedaan op duurdere alternatieven als WMO dagbesteding. Het doorvoeren van een dergelijk scenario kan overigens een gewenst integraal beleid voor gemeenten binnen het sociaal domein doorkruisen.

Het dagelijks bestuur meent dat gelet op bovengenoemde dekkingsmogelijkheden dit scenario niet verder uitgewerkt moet worden.

¹ In deze begrotingswijziging zal overigens ook de invlechting van de voormalige gemeente Vianen worden verwerkt.

5. Keuze bestemming resultaat 2018: Uit deze knoppennotitie blijkt een toevoeging van de nieuwe risicoreserve - onder aftrek van de claims voor de inzameling textiel (in het kader van het oprichten de Kringloopwinkel Het Goed - Avres BV) en het realiseren van opstapbanen - van € 1.443 K. Met deze toevoeging en de verwachting dat de ambities binnen het vast te stellen begrotingskader worden gerealiseerd, stijgt de buffer voor het opvangen van financiële tegenvallers naar € 4,5 mln per ultimo 2023. Het benodigde weerstandsvermogen volgens de begroting 2020 (pagina 20) bedraagt € 3,45 mln. De bestuurlijk vastgestelde norm bedraagt € 3,45 mln * 1,4 = € 4,83 mln. De beschikbare (verwachte) weerstandscapaciteit ligt onder de vastgestelde norm. De beschikbare gerealiseerde weerstandscapaciteit bedraagt, inclusief de toevoeging van het resultaat 2018, per ultimo 2018 € 2,4 mln (= 50% van de bestuurlijk vastgestelde norm). Het opteren om een gedeelte van het voordelig resultaat aan gemeenten uit te keren is mogelijk, maar is in strijd met het vastgestelde beleidskader om risico's met een weerstandsvermogen te kunnen afdekken.

Overleg met Financieel Toezicht van de provincie Zuid Holland

Bovenstaand financieel scenario is met de contactpersoon van de afdeling Financieel Toezicht en rechtsbescherming van de provincie Zuid Holland afgestemd. De provincie vindt het structureel anticiperen op een voordeel bij het taakveld inkomensverstrekking risicovol, maar acceptabel. De uitgaven worden immers op basis van huidige inzicht geraamd en dat geeft een voordeel ten opzichte van de verwachte rijksvergoeding. Deze manier van begroten is gebruikelijk. De provincie adviseert het risico in de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit mee te nemen. Dit is gedaan en daarmee voldoet het scenario voor het begrotingsjaar 2020 aan de eisen.

De provincie heeft overigens wel een opmerking gemaakt bij de wijze waarop de meerjarenraming via "verwachte opbrengsten op basis van nog te nemen maatregelen" sluitend is gemaakt. Er ontbreekt op dit moment namelijk nog een nadere onderbouwing. De nadere invulling hiervan zal in de kadernota 2021 worden gepost en in de ontwerpbegroting 2021 verder worden uitgewerkt.

Kaders en context

Voor meer inzicht in de kaders voor beleidskeuzes en waar deze uit voortvloeien, leest u de paragraaf "Contextueel kader". Hierin vindt u in het verleden gemaakte beleidskeuzes en de samenhang met mogelijke financiële en maatschappelijke consequenties.

Tenslotte wordt in een bijlage bij deze notitie meer schematisch en concreet inzichtelijk gemaakt welke inhoudelijke beleidskeuzes er überhaupt voorhanden zijn om sturing en richting te geven aan de activiteiten en werkzaamheden die Avres verricht. Dit zijn als het ware de "knoppen" waaraan gedraaid kan worden om inhoudelijk koers te geven aan de dienstverlening en ondersteuning door Avres.

Contextueel kader:

a. Hoofdtak inkomensondersteuning (Uitkeringsverstrekking, minimaregelingen en schulddienstverlening).

Uitkeringsverstrekking

De omvang van het uitkeringsbestand is het voorgaande jaar gedaald. Dit wordt zowel veroorzaakt door de gunstige economische omstandigheden, als door de inspanningen die Avres heeft gepleegd.

Door genoemde economische ontwikkelingen zijn de afgelopen tijd met name die mensen richting arbeidsmarkt uitgestroomd die een korte afstand tot de arbeidsmarkt hebben, zoals jongeren of mensen die door hun opleiding of vaardigheden snel een passende match op de arbeidsmarkt konden maken.

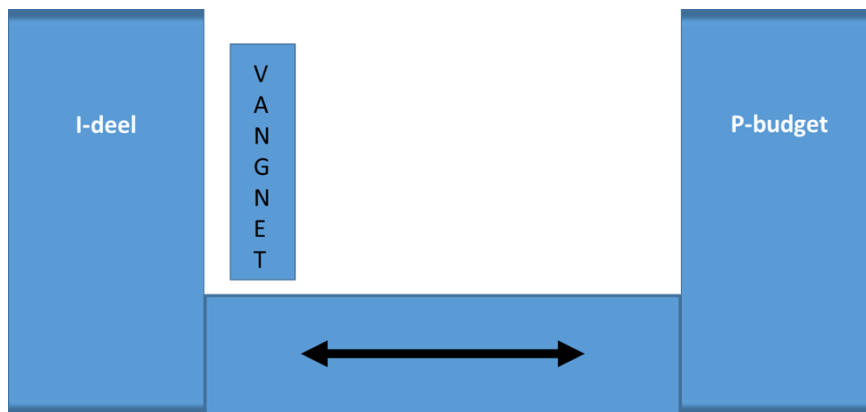
Tegelijkertijd is zichtbaar dat in de afgelopen jaren de samenstelling van het uitkeringsbestand sterk is gewijzigd. Nog steeds bestaat een groot deel van het uitkeringsbestand uit mensen met een (relatief) grote afstand tot de arbeidsmarkt. Persoonlijke en sociale belemmeringen, opleidingsniveau en uitkeringsduur zijn belangrijke factoren waarom het voor deze mensen niet eenvoudig is om (relatief) snel passend werk te vinden. Ook de hoge instroom van statushouders in de afgelopen jaren en het verdwijnen van voorliggende voorzieningen, zoals de mogelijkheid tot instroom in de Wet Sociale Werkvoorziening en de Wet Wajong heeft er toe bijgedragen dat de samenstelling van bestand is gewijzigd. Voorheen konden deze mensen met arbeidsmatige beperkingen na indicering nog instromen in deze voorzieningen, nu zijn ze aangewezen op een uitkering in het kader van de Participatiewet (zie ad c.). Ook genoemde groepen hebben gelukkig nog kansen om structureel en duurzaam aan het werk te gaan, echter dat vereist dan wel een intensieve begeleiding, coaching en ondersteuning met passende re-integratie-instrumenten. De inspanningen die Avres in dat kader levert dragen in hoge mate bij aan de uitstroom van mensen met een relatief grote afstand tot de arbeidsmarkt.

De financiering van het budget uitkeringen (BUG-budget) vindt plaats op basis van een landelijk macro-verdeelmodel. Binnen dat budget krijgt iedere gemeente haar aandeel op basis van het aantal inwoners dat in de gemeente woonachtig is. Bij gemeenten tot 15.000 inwoners vindt de verdeling plaats op basis van historische gegevens van 2 jaar geleden (= T-2); Bij gemeenten boven 40.000 is de verdeling gebaseerd op objectieve gegevens (=T). Gemeenten tussen de 15.000 en de 40.000 krijgen hun financiële middelen op basis van een gemengde verdeling: deels historisch en deels objectief (= deels T-2 en deels T). In het verleden kregen alle gemeenten die deelnemen aan de GR Avres hun financiële middelen BUG-budget op basis van hetzij een historische, hetzij een gemengde verdeling. Dit kon voor gemeenten nadelig uitpakken. De onverwachte hoge instroom van statushouders, maar ook de instroom van doelgroepen die voorheen een beroep konden doen op voorliggende voorzieningen als de Wajong of de WSW, werd dus niet of slechts gedeeltelijk gecorrigeerd. Weliswaar wordt dit na een periode van twee jaar gecompenseerd, echter bij een gelijkblijvend of een slechts gering dalende omvang van het uitkeringsbestand, is deze correctie onvoldoende om een eerder ontstaan tekort (volledig) te compenseren.

Het Rijk heeft een extra compensatieregeling in het leven geroepen voor gemeenten die met tekorten worden geconfronteerd: de zogeheten Vangnetregeling. In deze regeling geldt een eigen risico voor gemeenten: tekorten tot 7,5% komen geheel voor rekening van de gemeenten; tussen de 7,5% en 12,5% is het risico 50% gemeenten en 50% Rijk; en boven de 12,5% is het risico geheel voor het Rijk.

Een daling van het uitkeringsbestand kan voor gemeenten financieel positief uitwerken. Een eventueel overschot op het BUG-budget mag door de gemeenten namelijk worden gehouden. Met name de inzet van begeleiding, coaching en ondersteuning met passende re-integratie-instrumenten (hetgeen wordt gefinancierd uit het Participatiebudget (zie ad b.)), gericht op het verkrijgen van werk draagt hier toe bij. Het Participatiebudget en het uitkeringsbudget werken hierdoor als communicerende vaten: Inzetten van re-integratiemiddelen -> verhoging uitstroom uitkering -> daling omvang uitkeringsbestand -> overschot op gemeentelijk uitkeringsbudget. Overigens levert iedere uitkering die niet meer wordt verstrekt, een besparing op jaarbasis op van € 13.000,--

Communicerende vaten P-deel en I-deel



Uit het BUIG-budget worden ook de loonkostensubsidies gefinancierd (zie ad c.).

Het gemeentelijke budget uitkeringsverstrekking is tot op zekere hoogte nog te beïnvloeden door middel van de instrumenten handhaving en terugvordering en verhaal. Via handhaving wordt voorkomen dat er geen mensen een uitkering ontvangen die daar geen recht op hebben, via terugvordering en verhaal worden ten onrechte ontvangen uitkeringen ingevorderd of wordt (een deel van) de bijstandsuitkering verhaalt op de ex-partner of ouders. Avres zet stevig in op zowel handhaving als terugvordering en verhaal (een van de hoogste incassoquotes van het land).

De apparaatskosten die gepaard gaan met de uitvoering van de uitkeringsverstrekking worden gefinancierd via het gemeentefonds.

Gemeenten voeren de uitkeringsverstrekking in medebewind met het Rijk uit en hebben een wettelijke zorgplicht. Het is gemeenten niet toegestaan om een eigen inkomensbeleid te voeren: de hoogte van de uitkeringen wordt door het Rijk vastgesteld.

Door uitkeringsverstrekking worden mensen in staat gesteld te voorzien in hun noodzakelijke kosten van het bestaan (o.a. wonen, voeding en kleding).

Minimaregelingen en bijzondere bijstand:

Er is inmiddels een groot aantal rapporten verschenen die ingaan op een tweedeling in Nederland: mensen die meedoen en mensen die niet meedoen. Hieraan ligt een aantal factoren ten grondslag: de aanwezigheid van een sociaal netwerk, werk, opleidingsniveau, woon- en leefomgeving, taalvaardigheden, etc.. Een niet te verwaarlozen aspect in dat verband, is het kunnen beschikken over voldoende inkomen. Voldoende inkomen draagt er namelijk toe bij dat mensen zich kunnen ontwikkelen en meer en beter kunnen participeren in de samenleving en bovendien dat (indirect) een beroep op voorzieningen in aanpalende beleidsvelden (bijvoorbeeld jeugd, gezondheid, etc.) wordt voorkomen.

Omdat uitkeringen (ook van andere instanties), of lage inkomsten uit werk voor mensen op zich niet altijd voldoende zijn om zich te kunnen ontwikkelen of (meer) volledig te kunnen participeren in de samenleving, zijn er voor deze doelgroep extra (ondersteunende) inkomensvoorzieningen, de zogeheten minimaregelingen en de bijzondere bijstand.

Door deze ondersteunende voorzieningen kunnen mensen bijvoorbeeld in aanmerking komen voor een vergoeding van speciale kosten die niet uit het reguliere inkomen vergoed kunnen worden, deelnemen aan sociale, culturele en sportieve activiteiten en kunnen de gevolgen van armoede bij kinderen worden bestreden.

De minimareelingen staan niet alleen open voor mensen met een bijstandsuitkering, maar ook voor mensen die een ander soort uitkering hebben of die een laag inkomen uit werk verdienen. Er is een maximale inkomensgrens vastgesteld om voor minimareelingen in aanmerking te kunnen komen. Deze bedraagt 120% van de van toepassing zijnde bijstandsnorm (alleenstaande, alleenstaande ouder of echtpaar). In 2018 hebben alle deelnemende gemeenten die deelnemen aan Avres deze grens opgetrokken van 110% naar 120%.

De minimaregelingen en de bijzondere bijstand worden gefinancierd via het gemeentefonds. Gemeenten hebben een grote vrijheid ten aanzien van de invulling van het beleid rondom minimaregelingen en bijzondere bijstand, echter ook hier mag het inkomensbeleid dat aan het Rijk is voorbehouden niet mee doorkruist worden. Ook worden er vanuit het Rijk (incidentele) financiële impulsmiddelen beschikbaar gesteld.

De apparaatskosten die gepaard gaan met de uitvoering van het minimebeleid worden gefinancierd via het gemeentefonds.

Minimaregelingen en bijzondere bijstand zorgen er voor dat mensen specifieke kosten kunnen financieren en dragen bij tot hun participatie en ontwikkeling.

Schulddienstverlening

Iemand die met schulden leeft wordt ernstig belemmerd in zijn ontwikkeling en participatie in de samenleving. Schulden kunnen een dusdanig stressniveau opleveren dat normaal functioneren voor die persoon bijna onmogelijk wordt, met als mogelijk gevolg onder andere verlies van werk en psychische en fysieke gezondheidsklachten. Bij betalingsachterstanden in de huur of hypotheekaflossing dreigt huisuitzetting en dakloosheid, met alle bijkomende gevolgen van dien.

Het is derhalve van belang dat enerzijds zoveel mogelijk wordt voorkomen dat mensen in een schuldenpositie terecht komen en anderzijds daar waar schulden aanwezig zijn, deze zo snel mogelijk worden opgelost.

Het aantal malen dat een beroep wordt gedaan op schulddienstverlening is de afgelopen jaren iets gedaald. De gunstige economische ontwikkelingen hebben hiermede aan bijgedragen. Tegelijkertijd kan worden geconstateerd dat preventieve activiteiten, zoals bijvoorbeeld budgetcursussen voor starters en speciale projecten voor jongeren er voor hebben gezorgd dat het aantal aanmeldingen is gedaald. Ook dient te worden vastgesteld dat de afgelopen jaren de aard van de schuldmeldingen meer complex is geworden. Vaak is er nu sprake van meerdere schulden met hogere bedragen. Schulden zijn overigens niet alleen een probleem voor mensen met lage inkomens. Avres ziet ook (meer) mensen met een modaal of hoger inkomen in schuldsituaties terecht komen.

De toename van de complexiteit van schulden betekent ook dat vaker voor minder eenvoudige oplossingsrichtingen moet worden gekozen, zoals een minnelijk of wettelijk schuldsaneringstraject.

Avres werkt bij de oplossing van schuldenproblematiek samen met lokale schuldhulporganisaties als Schuldhulpmaatjes en Humanitas. Deze organisaties helpen mensen bijvoorbeeld met het op orde brengen van de financiële situatie, ondersteunen mensen tijdens een minnelijk en wettelijk traject en bieden nazorg na afloop van een dergelijk traject. Om de samenwerking met deze lokale organisaties te vergroten, de toegang tot het instrument schulddienstverlening meer laagdrempelig te maken en verbinding te leggen met de andere taakvelden in het sociale domein, houden de medewerkers van Avres spreekuren op locaties in de gemeenten en participeren zij in de sociale teams.

Financiering van de werkzaamheden in verband met de uitvoering van het schulddienstverlening worden gefinancierd via het gemeentefonds (WMO-gerelateerd). Het betreft hier voornamelijk de appa-

raatskosten. Ook het bedrag voor herfinancieringen bij eenvoudige schulden - dit betreft slechts een beperkt aantal - wordt via het gemeentefonds gefinancierd. Ook worden er vanuit het Rijk (incidentele) financiële impulsmiddelen beschikbaar gesteld, met name voor preventieve activiteiten.

Schulddienstverlening draagt er toe bij dat mensen (weer) beter kunnen participeren in de samenleving. Problemen voor hen op andere leefgebieden worden voorkomen of opgelost en bovendien leidt het oplossen van schuldproblemen tot een vermindering van gevolgschade. Zo is het voorkomen van een huisuitzetting vele malen goedkoper voor de samenleving en de gemeenten, omdat minder hoeft te worden ingezet op “herstelmaatregelen”, zoals opvang en herhuisvesting.

b. Hoofdtak Werk

Werk draagt voor mensen op verschillende manieren bij aan hun welbevinden. Het zorgt voor voldoende inkomsten; biedt (sociale) structuren; stelt mensen in staat zichzelf te ontwikkelen en draagt bij tot het realiseren van persoonlijke doelen en ambities.

Niet voor iedereen is het vinden en of behouden van werk een vanzelfsprekendheid. Het vinden van een passende baan op de arbeidsmarkt is met name niet eenvoudig vanuit een uitkeringssituatie. Mensen zijn vaak in een uitkeringssituatie terecht gekomen omdat er sprake is van een of meerdere belemmeringen, zoals opleidingsniveau; gebrek aan werkervaring; fysieke, psychische of sociale problemen; schulden; taalniveau; en/of zorgtaken.

Het wegnemen van dergelijke belemmeringen bij mensen of het hen ondersteunen in het meer haatbaar maken van hun belemmeringen, vergroot de kans aanzienlijk om (weer opnieuw) aan het werk te gaan en zo uit de uitkeringssituatie uit te stromen. Met het oog daarop zet Avres dan ook stevig in op de ondersteuning en begeleiding van mensen op weg naar (een traject) van werk. Zij zet hier toe diverse re-integratie-instrumenten in, zoals trainingen, opleidingen en scholing, job-coaching loonkosten subsidie (gefinancierd uit het BUIG-budget) en leer-werk plaatsen.

Door de wijziging van de samenstelling van het uitkeringsbestand (zie ad a.: uitkeringsverstrekking) constateert Avres dat steeds meer intensieve (begeleidings)trajecten noodzakelijk zijn om mensen weer “werk fit” te krijgen en hen uit te laten stromen richting betaald werk. Met name de doelgroep die voorheen nog had kunnen instromen in voorliggende voorzieningen als de Wajong en de Sociale werkvoorziening en de groep statushouders heeft extra ondersteuning en begeleiding.

Zowel met het oog op de beheersing van het uitkeringsbestand als de ontwikkeling met mensen zet Avres de re-integratie-instrumenten ook preventief in. Zo is er een sluitende aanpak tot stand gebracht met het speciaal onderwijs en worden Pro-VSO-leerlingen al voor het verlaten van de school door Avres begeleid en ondersteund. Hoewel een dergelijke preventieve taak geen wettelijke verplichting is, wordt op deze wijze bijgedragen aan de persoonlijke ontwikkeling van deze jongeren, voorkomt het instroom in de uitkering en leidt dit derhalve tot lagere uitkeringslasten.

Avres tracht de re-integratie-activiteiten zoveel mogelijk lokaal plaats te laten vinden omdat de ontwikkeling van mensen (in een traject) naar werk het beste gedijt in hun eigen woon- en leefomgeving. Accountmanagers van Avres, die moeten zorgdragen voor (directe) plaatsing (na een traject) werken zoveel mogelijk gebiedsgericht per gemeente, omdat een goede relatie met lokale ondernemers hierbij essentieel is.

Voor een deel van de doelgroep in de uitkering is (een traject richting) werk (nog) een stap te ver. Met het oog op het bieden van (sociale) structuren en ontwikkelingskansen wordt bij deze mensen ingezet op maatschappelijke participatie en sociale ontwikkeling. Hiervoor wordt aangesloten bij lokale initiatieven, lokale projecten en activiteiten van lokale vrijwilligersorganisaties. Avres leidt de mensen met name toe richting dergelijke initiatieven, projecten en activiteiten; de begeleiding en ondersteuning

zelf vindt plaats vanuit de betrokken lokaal aanwezige voorzieningen en mogelijkheden. Omdat voor het toeleiden richting lokale initiatieven, projecten en vrijwilligersorganisaties kennis en betrokkenheid van de lokale infrastructuur gewenst is, werken ook de participatieconsulenten gebiedsgericht.

De financiering van de activiteiten in het kader van de toeleiding richting werk vindt plaats uit het zogeheten Participatiebudget. Dit budget maakt als zodanig - naast de budgetten jeugd en WMO - onderdeel uit van het brede gemeentelijke fonds Sociaal Domein. Na de start van het transformatieproces in 2015 waren de drie budgetten geschoot opgenomen in het brede gemeentelijke fonds Sociaal Domein. Per 1 januari 2019 heeft ontschotting plaatsgevonden, waardoor onderlinge uitwisseling van financiën tussen de drie beleidsvelden mogelijk is geworden. Uitzondering hierop is een geoormerkt deel ten behoeve van Participatie. Hieruit worden (een deel van) kosten voor de sociale werkvoorziening betaald (zie ad.c.).

De apparaatskosten met het oog op de uitvoering van Participatiekosten worden gefinancierd via het gemeentefonds. Inzet van middelen hiervoor vanuit het (oorspronkelijke) Participatiebudget is ook mogelijk, met name omdat activiteiten als (Job)coaching en training/opleiding gerelateerd zijn aan personele inzet van medewerkers.

In het verleden vond een deel van de financiering van de re-integratieactiviteiten ook plaats via extern (ge-cofinancierde) impulsmaatregelen vanuit het Rijk en Europa, bijvoorbeeld op het terrein van de bestrijding van jeugdwerkloosheid en het realiseren van een meer inclusieve arbeidsmarkt. Dergelijke financiële impulsmaatregelen zijn inmiddels komen te vervallen of lopen op hun einde.

Omdat re-integratieactiviteiten de uitstroom uit de uitkering bevorderen, werkt de inzet van het participatiebudget als communicerend vat op het uitkeringsbudget (BUIG). Meer mensen uit de uitkering door werk, leidt tot een beter resultaat op de beschikbare uitkeringsmiddelen. Het niet inzetten van overschotten op het BUIG-budget om de aanpak tot het verhogen van de uitstroom te intensiveren, doorbreekt de communicerende vaten (zie verder bij contextueel kader) zoals die werkzaam zijn tussen uitstroom/omvang van het uitkeringsbestand en het (positieve) resultaat op het BUIG-budget.

c. Hoofdtak Wet Sociale Werkvoorziening (WSW)

De sociale werkvoorziening (SW) is in de jaren 50 van de vorige eeuw opgericht om mensen met een arbeidsbeperking in een beschutte/beschermde omgeving betaalde werkzaamheden te laten verrichten. Daarvoor zijn toentertijd overal in het land grote regionale werkvoorzieningsschappen opgericht. In de regio Alblasserwaard/Vijfheerenlanden was dat het werkvoorzieningsschap de Avelingen Groep in Gorinchem. In de werkvoorzieningsschappen (WVS) werden met name productiewerkzaamheden verricht. Voor het verrichten van deze werkzaamheden betaalde de ondernemer, met wie het WVS een contract had afgesloten, het WVS een vergoeding die was gebaseerd op betaling tegen stuksprijs. De opbrengst die het WVS hiermee genereerde werd de (netto) toegevoegde waarde genoemd, waarmee het WVS een deel van de kosten voor de uitvoering van de SW financierde (met name overhead en begeleidingskosten). Voor de vergoeding van de loon/salariskosten voor de SW-medewerkers ontving het WVS een Rijksbijdrage (= inmiddels het geoormerkte deel in het Participatiebudget (zie ad.b.)). Bij de contracten werd door ondernemers vaak bedongen dat de rekening en het ondernemerschap van het productieproces - waaronder bijvoorbeeld de aanschaf en het onderhoud van de productiemachines - tot het risico van het WVS behoorde. Naast de begeleiding van de SW-medewerkers, was het WVS daarmee dus ook verantwoordelijk (geworden) voor de bedrijfsvoering.

In de loop van de jaren negentig werd duidelijk dat bovengenoemde financieringsopzet voor werkvoorzieningsschappen volstrekt onvoldoende was om op zijn minst kostendekkend te kunnen opereren. Gemeenten hebben er toen voor gekozen om (jaarlijks) via een extra gemeentelijke bijdrage aan de werkvoorzieningsschappen, de (ontstane) tekorten weg te werken.

Er waren twee belangrijke oorzaken voor de ontstane tekorten. In de eerste plaats werd het productieproces door de ondernemer betaald tegen stuksprijs en niet tegen de werkelijke of reële loonwaarde van de SW medewerkers. Daarnaast was het in stand houden en het onderhoud van de infrastructuur in de vorm van grote productielocaties die werkvoorzieningsschappen in hun bezit hadden erg kostbaar.

Het jaar 2015 is hierin een breekpunt. In dat jaar treedt de nieuwe Participatiewet in werking en stopt de instroom in de Sociale Werkvoorziening: De SW gaat op slot. Behoudens een kleine doelgroep die voorheen ook in aanmerking zou zijn gekomen voor beschut werk (= de nieuwe voorziening Nieuw Beschut), moeten de overige mensen met een arbeidsbeperking (inclusief een deel van de voormalige Wajong doelgroep) zoveel mogelijk aan de slag in een reguliere werkomgeving, waar zij betaald worden tegen hun werkelijke loonwaarde en niet meer voor productie tegen stuksprijs. Om het verschil voor de ondernemer te kunnen overbruggen tussen de loonwaarde van iemand van met een arbeidsbeperking (voorheen zou deze persoon zijn ingestroomd in de SW) en de normale loonwaarde wordt het instrument loonkostensubsidie ingezet. De ondernemer gebruikt de loonkostensubsidie vervolgens om naast de loonwaarde die de persoon met een arbeidsbeperking in zijn onderneming genereert, de salariskosten te betalen van de arbeidsbeperkte die bij de ondernemer in dienst is getreden. Daarbij vindt vanuit de uitvoeringsorganisatie nog steeds begeleiding plaats, de zogeheten “coaching on the job”. Deze coachingstrajecten zijn zeker in het begin intensief. Ook wordt er gekozen voor groepsplaatsingen, waarbij meerdere arbeidsbeperkten tegelijk in dienst treden bij een ondernemer en daar bijvoorbeeld een productielijn bemensen.

De loonkostensubsidie wordt gefinancierd uit het BUIG-budget (zie ad a.), en tot de tijd dat iemand werkzaam is met een loonkostensubsidie ontvangt hij of zij een uitkering op grond van de Participatiewet.

De Wet sociale werkvoorziening is dan weliswaar op slot, maar de SW-medewerkers die nog in dienst zijn behouden hun rechten en hun dienstverband bij de uitvoeringsorganisatie, tot het moment dat zij de pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt.

Vanaf 2015 heeft Avres ook zelf invulling gegeven aan bovengenoemde transformatie. Uiteraard voor de bovengenoemde nieuwe instroom, maar ook op dezelfde wijze voor de bestaande doelgroep van SW-medewerkers.

Met het oog daarop heeft Avres twee belangrijke stappen gezet. Onder het motto “laat de ondernemer ondernemen” heeft zij ingezet op betaling van de werkzaamheden van SW-medewerkers door de ondernemer tegen een voor hen reële loonwaarde, in plaats van betaling tegen stuksprijzen. Daarbij worden de SW-medewerkers zo veel mogelijk (groepsgewijs) gedetacheerd bij de ondernemer. Het motto “laat de ondernemer ondernemen” brengt ook met zich mee dat de ondernemer (weer) verantwoordelijk wordt voor de risico’s en de rekening van de bedrijfsvoering/het ondernemerschap. Avres is en blijft daarbij verantwoordelijk voor haar eigen “core-business”: mensen begeleiden en ontwikkelen.

Genoemde transformatie is geen eenvoudig proces omdat ondernemers hun businesscase vaak hebben/hadden ingericht op basis van productie tegen lage stuksprijzen, en het risico en het ondernemerschap van de productie hadden belegd bij Avres. Alle uitvoeringsorganisaties SW die dit transformatie in gang hebben gezet, worden hiermee geconfronteerd. Echter na verloop van enige tijd in genoemd transformatieproces, is uiteindelijk wel de te verwachte toename van de netto toegevoegde waarde zichtbaar. Nieuwe en slimme samenwerkingsverbanden met ondernemers, zoals de oprichting van Kringloopbedrijf “Het Goed-Avres BV”, kunnen hiertoe ook bijdragen.

Omdat Avres de ondernemer laat ondernemen en zo veel mogelijk mensen wil detacheren op een reguliere werkplek, heeft zij nog een tweede belangrijke stap gezet. Een grote centrale locatie met hoge onderhoudskosten was hierdoor namelijk niet meer noodzakelijk en daarom heeft zij het pand

aan de Avelingen West in Gorinchem verkocht. Doordat hierdoor bijvoorbeeld geen dure onderhoudskosten meer hoeven te worden betaald, bespaart zij deze kosten voor gemeenten.

Vanaf 2019 maakt zij gebruik van drie kleine locaties, waarin één in eigendom (kwekerij de Landsinghof in Giessenburg) en twee locaties in aanhuur, te weten aan de Industrieweg in Leerdam en één aan de Spijksedijk In Gorinchem. Op deze kleine decentrale locaties zijn nog SW medewerkers werkzaam die onvoldoende loonwaarde op een reguliere werkplek kunnen genereren of zij die nog getraind moeten worden met het oog op een toekomstige detachering. Bovendien kunnen deze kleine decentrale locaties gebruikt worden als terugvallocatie, indien voor SW-medewerkers detachering op een reguliere werkplek spaak loopt, of als trainingslocatie voor trajecten van uitkeringsgerechtigden zonder arbeidsbeperking. Omdat deze decentrale locaties meer zijn gevestigd in de directe woon-en leefomgeving van betrokkenen, wordt ook de reistijd naar hun werkplek flink bekort, alsook de reiskosten.

Voor de SW-medewerkers die door de zogeheten ondergrens SW zakken, wordt in samenwerking met bijvoorbeeld Syndion een alternatief in arbeidsmatige dagbesteding gezocht.

Bijkomend voordeel van de verkoop van het pand aan de Avelingen West in Gorinchem was dat de fusie tussen de Avelingen Groep en de Regionale Sociale Dienst organisatorisch kon worden afgerond. Alle ambtelijk medewerkers van Avres zijn vanaf het najaar van 2018 nu werkzaam in één centrale backoffice. Daartoe is een pand aangehuurd in Meerkerk aan de Energieweg. Vanuit de centrale backoffice werken de medewerkers gebiedsgericht en participeren zij actief - vanuit een integrale benaderingswijze - in de lokale sociale teams en houden zij bijvoorbeeld spreekuur op locatie.

De financiering van de SW vindt plaats uit het geoormerkte deel van het Participatiebudget (= Rijksbijdrage), dat als zodanig onderdeel uitmaakt van het brede fonds sociaal domein. Overigens heeft het Rijk bij de invoering van de Participatiewet nog een korting doorgevoerd. Daarnaast vindt de financiering plaats uit de opbrengsten uit de netto toegevoegde waarde. De financiering van het ondersteunend ambtelijk apparaat (=niet zijnde de begeleiding) wordt gedekt via het gemeentefonds.

De genoemde transformatie draagt er toe bij dat mensen met een arbeidsbeperking zich nog meer (maatschappelijk) gewaardeerd voelen, ook al omdat zij veelal meer relevante werkzaamheden verrichten en betaald worden tegen werkelijke loonwaarde. Bovendien draagt het werken in een reguliere werkomgeving bij aan hun ontwikkelingsproces, waardoor zij ook in staat zijn om mogelijke vervolgstappen te zetten. Avres geeft hiermee concreet invulling aan een van haar belangrijkste opgaven: het ontwikkelen van mensen.

Bijlage: Mogelijke beleidskeuzes met financiële en maatschappelijke consequenties (de knoppen).

In deze bijlage wordt inzichtelijk gemaakt welke beleidskeuzes er überhaupt mogelijk zijn, waarbij tevens inzicht wordt verschaft in mogelijke financiële en maatschappelijke consequenties.

Hoofdtak	Beleidskeuze	Financieel effect	Maatschappelijk effect	Wettelijke taak	Doorwerking andere taakvelden
Inkomensondersteuning onderdeel uitkeringsverstrekking.	Beheersing omvang uitkeringsbestand.	Uitkeringsverstrekking een is wettelijke zorgplicht.	Mensen zijn in staat om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien, waardoor zij kunnen participeren in de samenleving.	Ja: Gemeenten hebben een wettelijke zorgplicht.	Uitkeringsverstrekking draagt er toe bij dat bijvoorbeeld een beroep op voorzieningen als opvang (-in het kader van wonen-) en gezondheid (preventief) beter beheersbaar worden.
	Re-integratieinstrumenten vanuit het Participatiebudget als communicerend vat inzetten ten behoeve van het uitkeringsbudget.	Hogere uitstroom richting werk leidt tot betere resultaten op het uitkeringsbudget. Eventuele overschotten mogen worden behouden. Een uitkering minder levert op jaarbasis een besparing op van € 13.000,--.	Werk zorgt voor voldoende inkomsten; biedt (sociale) structuren; stelt mensen in staat zichzelf te ontwikkelen en draagt bij tot het realiseren van persoonlijke doelen en ambities.	Ja: Re-integratie met het oog op het realiseren van uitstroom is een wettelijke taak. Gemeenten hebben wel keuze in de aard, de wijze, de intensiteit en de vorm van het aanbieden van re-integratievoorzieningen. Door het communicerende vat werken keuzes door op het resultaat van het uitkeringsbudget.	Participatiebudget (m.u.v. geoordeelde deel rijksfinanciering SW) is met de budgetten jeugd en WMO onderdeel van het (ontschot) brede gemeentelijke fonds sociaal domein en onderling uitwisselbaar. Verhoging of verlaging van het beschikbare Participatiewet zal door de werking als communicerend vat effect hebben op het uitkeringsbudget.
	Handhaving.	Door handhaving aan de poort (=instroom) en het beheer van het bijstandsbestand wordt het bestand rechtmatig gehouden. Een rechtmatig bestand voor-	Handhaving heeft een voorbeeldfunctie voor mensen die misbruik willen maken van voorzieningen. Daarnaast is het overeenkomstig de maatschappelijk-	Ja: Bij geconstateerde fraude zijn gemeenten verplicht om de ten onrechte uitbetaalde uitkering terug te vorderen en een boete op te leggen.	

Hoofdtak	Beleidskeuze	Financieel effect	Maatschappelijk effect	Wettelijke taak	Doorwerking andere taakvelden
		komt ten onrechte verstrekte uitkeringen, hetgeen leidt tot minder uitkeringslasten.	ke moraal dat voorzieningen rechtmatig worden verstrekt.		
	Terugvordering en verhaal.	Terugvordering van ten onrechte verstrekte uitkeringen en verhaal, genereren inkomsten die in mindering kunnen worden gebracht op de uitkeringslasten.	Overeenkomstig de maatschappelijke moraal dat voorzieningen rechtmatig worden verstrekt en in overeenstemming zijn met verantwoordelijkheden jegens ex-partners en ouders voor uitkeringen die betaalbaar worden/zijn gesteld.	Ja: Het terugvorderen en het opleggen van verhaal zijn wettelijke verplichtingen. M.b.t. de incasso wordt landelijk door gemeenten verschillend omgegaan. Avres heeft een van de hoogste incassoquote's van het land. Een lage incassoquote kan van invloed zijn op de toekenning door het Rijk van een Vangnetuitkering.	
	Inzet loonkostensubsidie.	Inzet van loonkostensubsidie leidt tot lagere uitkeringslasten. De loonkostensubsidie wordt uit het uitkeringsbudget gefinancierd. Het deel van de individuele uitkering dat niet aan loonkostensubsidie wordt besteed, kan als positief resultaat in het beschikbare uitkeringsbudget worden ingezet.	Werk met ondersteuning door loonkostensubsidie zorgt voor voldoende inkomsten; biedt (sociale) structuren; stelt mensen in staat zichzelf te ontwikkelen en draagt bij tot het realiseren van persoonlijke doelen en ambities.	Ja: Het instrument Loonkostensubsidie is een instrument dat moet worden aangeboden. Weliswaar is er een zekere beleidsvrijheid mogelijk t.a.v. de intensiteit van de inzet van dit instrument. Echter die inzet wordt feitelijk beperkt door de Wet banenafpraak of Quotumwet. Indien Bedrijfsleven en/of overheid de vastgestelde Quota niet halen, kunnen hen boeten opgelegd worden.	
	Inzet op specifieke doelgroepen.	Hogere uitstroom leidt tot betere resultaten op het uitkeringsbudget. Eventuele	Werk zorgt voor voldoende inkomsten; biedt (sociale) structuren; stelt mensen in	Ten dele: De Participatiewet onderscheidt in ieder geval een specifieke benadering van jon-	Participatiebudget (m.u.v. geoormerkte deel rijksfinanciering SW) is met de budgetten jeugd

Hoofdtak	Beleidskeuze	Financieel effect	Maatschappelijk effect	Wettelijke taak	Doorwerking andere taakvelden
		overschotten mogen worden behouden.	staat zichzelf te ontwikkelen en draagt bij tot het realiseren van persoonlijke doelen en ambities.	geren tot en met 27 jaar. Ten behoeve van Jongeren wordt bijvoorbeeld een matchmaker ingezet. Ook het (gemaximeerd) aanbieden van de voorziening Nieuw Beschut is een verplichting. Specifiek beleid ten aanzien van statushouders is bijvoorbeeld geen verplichting. Dit zal worden gewijzigd bij de inwerking-treding van de nieuwe Inburgeringswet in 2021.	en WMO onderdeel van het (ontschot) brede gemeentelijke fonds sociaal domein en de budgetten zijn onderling uitwisselbaar.
	Aanvragen Vangnetuitkering.	Bij toekenning van een Vangnetuitkering door het Rijk, kan een deel van een tekort op het Buig-budget (= uitkeringsbudget) worden gecompenseerd.		Nee. Het staat gemeenten vrij om bij het Rijk een compensatie voor een gemeentelijk Buig-tekort boven de 7,5% aan te vragen. Avres heeft in het verleden altijd een dergelijk tekort voor de gemeenten aangevraagd en toegekend gekregen. Over 2016 bedroeg de ontvangst: € 1.533 mln; Over 2017 was dit € 772 K; en over 2018 was er geen tekort bij de gemeenten.	
Inkomensondersteuning onderdeel miniregelingen en bijzondere	Verstrekken miniregelingen en bijzondere bijstand.	Gemeenten hebben de mogelijkheid om zelf het bereik voor doelgroepen en de hoogte van voorzieningen	Miniregelingen en bijzondere bijstand dragen er toe bij dat mensen specifieke kosten kunnen financie-	Ja. Met betrekking tot de verstrekking van bijzondere bijstand heeft de gemeente een wettelijke zorgplicht. Gemeen-	Miniregelingen kunnen (indirect) een beroep op voorzieningen in aanpalende beleidsvelden (bijvoorbeeld gezondheid, jeugd,

Hoofdtak	Beleidskeuze	Financieel effect	Maatschappelijk effect	Wettelijke taak	Doorwerking andere taakvelden
bijstand.		vast te stellen. Een ruimhartiger beleid legt een groter beslag op beschikbare middelen dan een minder ruimhartig beleid.	ren en dragen bij tot hun participatie en ontwikkeling en draagt bij tot de bestrijding van armoede bij kinderen.	ten kunnen zelf tot op zekere hoogte de mate van ruimhartigheid van dit beleid vaststellen. Jurisprudentie perkt de gemeentelijke beleidsvrijheid voor een deel in. Het voorgaande geldt evenzeer voor minimarelingen.	etc.) inperken, bijvoorbeeld door het aanbieden van de collectieve ziektekostenverzekering, de regeling chronisch zieken en gehandicapten (WMO-voorziening door Avres uitgevoerd) en het fonds sociale en culturele activiteiten voor kinderen dat door de Stichting Leergeld wordt uitgevoerd.
Inkomensondersteuning onderdeel schulddienstverlening	Het aanbieden van trajecten schulddienstverlening.	Het directe financiële effect is gering, omdat het met name uitvoeringskosten in de personele sfeer betreft. Een keuze hierin brengt met zich mee dat minder of meer mensen geholpen kunnen worden bij het oplossen van hun schulden.	Schulddienstverlening draagt er toe bij dat mensen (weer) beter kunnen participeren in de samenleving. Problemen voor hen op andere leefgebieden worden voorkomen of opgelost en bovendien leidt het oplossen van schuldproblemen tot een vermindering van gevolgschade.	Ja. Het aanbieden van schuldhulptrajecten is een wettelijke verplichting op grond van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening.	Inzetten op trajecten schulddienstverlening kan gevolgschade op andere aanpalende beleidsterreinen voorkomen.
	Inzet op preventieve activiteiten.	Het inzetten op preventieve activiteiten voorkomt dat moet worden ingezet op trajecten schulddienstverlening. Dit leidt tot een betere beheersing van de uitvoeringskosten. Overigens worden preventieve activiteiten vaak gefin-	“Voorkomen is beter dan genezen”, zowel voor het betrokken individu als de samenleving.	Nee. Echter indien impulsmaatregelen worden ontvangen dienen ze daar voor te worden ingezet.	

Hoofdtak	Beleidskeuze	Financieel effect	Maatschappelijk effect	Wettelijke taak	Doorwerking andere taakvelden
		nancierd uit impulsmaatregelen.			
	Samenwerking met lokale organisaties.	Door samenwerking met lokale organisaties hoeft de interne organisatie bepaalde werkzaamheden niet meer uit te voeren (= operationele outsourcing). Dit leidt tot een betere beheersing van uitvoeringskosten.	Een gedeeltelijke uitvoering van de taken schulddienstverlening door lokale organisaties draagt bij tot een laagdrempelige/meer toegankelijke uitvoering.	Nee.	
Werk	Het inzetten van re-integratie-instrumenten in verband met toeleiding naar werk.	Hogere uitstroom richting werk leidt tot betere resultaten op het uitkeringsbudget. Eventuele overschotten mogen worden behouden.	Werk zorgt voor voldoende inkomsten; biedt (sociale) structuren; stelt mensen in staat zichzelf te ontwikkelen en draagt bij tot het realiseren van persoonlijke doelen en ambities.	Ja: Re-integratie met het oog op het realiseren van uitstroom is een wettelijke taak. Gemeenten hebben wel keuze in de aard, de wijze, de intensiteit en de vorm van het aanbieden van re-integratievoorzieningen. Door het communicerende vat werken keuzes door op het resultaat van het uitkeringsbudget.	Participatiebudget (m.u.v. geoormerkte deel rijksfinanciering SW) is met de budgetten jeugd en WMO onderdeel van het (ontschot) brede gemeentelijke fonds sociaal domein en onderling uitwisselbaar. Verhoging of verlaging van het beschikbare Participatiewet zal door de werking als communicerend vat effect hebben op het uitkeringsbudget.
	Inzet op specifieke doelgroepen.	Hogere uitstroom leidt tot betere resultaten op het uitkeringsbudget. Eventuele overschotten mogen worden behouden.	Werk zorgt voor voldoende inkomsten; biedt (sociale) structuren; stelt mensen in staat zichzelf te ontwikkelen en draagt bij tot het realiseren van persoonlijke doelen en ambities.	Ten dele: De Participatiewet onderscheidt in ieder geval een specifieke benadering van jongeren tot en met 27 jaar. Ten behoeve van Jongeren wordt bijvoorbeeld een matchmaker ingezet. Ook het (gemaximeerd) aanbieden van de voorziening	Participatiebudget (m.u.v. geoormerkte deel rijksfinanciering SW) is met de budgetten jeugd en WMO onderdeel van het (ontschot) brede gemeentelijke fonds sociaal domein en de budgetten zijn onderling uitwisselbaar.

Hoofdtak	Beleidskeuze	Financieel effect	Maatschappelijk effect	Wettelijke taak	Doorwerking andere taakvelden
				Nieuw Beschut is een verplichting. Specifiek beleid ten aanzien van statushouders is bijvoorbeeld geen verplichting. Dit zal worden gewijzigd bij de inwerking-treding van de nieuwe Inburgeringswet in 2021.	
	Preventieve acties, zoals sluitende aanpak Pro/VSO.	Het betreft hier geen wettelijke uitvoeringstaak. De keuze voor de inzet van middelen (trajecten en personele kosten) voor deze acties heeft preventief gevolgen op de beheersing van de uitkeringsmiddelen, omdat instroom wordt voorkomen.	De persoonlijke ontwikkeling van deze jongeren.	Nee.	Instroom van deze jongeren in de uitkering, kan er toe leiden dat op termijn bijvoorbeeld een beroep moet worden gedaan op veel duurdere voorzieningen als WMO-dagbesteding.
	Aansluiten bij lokale initiatieven en activiteiten.	Er wordt gebruik gemaakt van initiatieven en activiteiten die lokaal beschikbaar zijn of worden ontwikkeld. Samenwerking met lokale partners is over het algemeen goedkoper. Omdat bovendien trajecten en begeleiding meer plaatsvinden in de directe woon- en leefomgeving gaat ontwikkeling beter. Een en ander zal resulteren in een snellere	Onderzoeken wijzen uit dat ontwikkeling in de eigen woon- en leefomgeving sneller plaatsvindt.	Nee.	

Hoofdtak	Beleidskeuze	Financieel effect	Maatschappelijk effect	Wettelijke taak	Doorwerking andere taakvelden
		doorwerking op het BUIG-budget.			
	Maatschappelijke participatie en sociale ontwikkeling.	Het financieel effect (op het uitkeringsbudget) is gering omdat de activiteiten niet gericht zijn op uitstroom. Omdat het hier slechts toeleiding richting activiteiten betreft komen begeleidingskosten etc., voor rekening van derden.	Draagt bij tot de maatschappelijke participatie en sociale ontwikkeling van mensen.	Dit is interpreteerbaar. Iedereen die een uitkering ontvangt moet zich in principe richten op uitstroom uit de uitkering. De gemeente heeft de keuze om voor de doelgroep voor wie dat (nog) niet mogelijk is een meer of minder intensief beleid te voeren. Er ligt overigens een link tussen maatschappelijke participatie en sociale ontwikkeling en de wettelijke verplichting van tegenprestatie / maatschappelijke bijdrage.	Participatieactiviteiten voor deze doelgroep brengen structuur en op deze kan worden voorkomen dat een beroep moet worden gedaan op voorzieningen in aanpalende beleidsvelden.
Sociale Werkvoorziening	Verhogen netto-toegevoegde waarde.	Verhoging van de toegevoegde waarde leidt tot beheersing van de kosten uitvoering SW. Uiteraard kan er voor gekozen worden om SW-medewerkers geen werkzaamheden meer te laten verrichten. Dit verplicht de gemeenten/uitvoeringsorganisatie dan alsnog de loonkosten SW door te betalen, zonder dat daar opbrengsten tegen-	Inzetten op het verhogen van de netto toegevoegde waarde leidt er toe dat mensen met een arbeidsbeperking zich nog meer (maatschappelijk) gewaardeerd voelen, ook al omdat zij veelal meer relevante werkzaamheden verrichten en betaald worden tegen werkelijke loonwaarde.	Het inzetten op verhoging van de netto-toegevoegde waarde is een beleidskeuze. Om de tekorten op de netto-toegevoegde waarde (en de verminderde Rijksbijdrage) te compenseren, ontving Avres tot en met 2018 een gemeentelijke bijdrage.	Een alternatief is de veel duurdere WMO-voorziening arbeidsmatige dagbesteding.

Hoofdtak	Beleidskeuze	Financieel effect	Maatschappelijk effect	Wettelijke taak	Doorwerking andere taakvelden
		over staan. Personen die geïndiceerd zijn voor de SW hebben namelijk recht op doorbetaling ook als zij geen werkzaamheden verrichten. Ontslag uit het dienstverband zou leiden tot de uitbetaling van transitievergoedingen omdat afspraken uit een arbeidsovereenkomst eenzijdig worden stopgezet. Bovendien ontstaat er mogelijk "imago schade" voor de gemeente. Daarnaast kan door het wegvallen van het werkverband voor een SW-medewerker een "gat" ontstaan in zijn of haar sociale infrastructuur, waardoor wellicht een beroep moet worden gedaan op de veel duurdere WMO-voorziening "arbeidsmatige dagbesteding", omdat er een wettelijke verplichting bestaat om een ander alternatief aan te bieden.			
	"Laat de ondernemer ondernemen".	Omdat de ondernemer weer verantwoordelijk wordt voor de bedrijfsvoering en Avres	Ondernemers kunnen hierdoor beter invulling geven aan de doelstelling	Nee.	

Hoofdtak	Beleidskeuze	Financieel effect	Maatschappelijk effect	Wettelijke taak	Doorwerking andere taakvelden
		slechts voor de begeleiding en ondersteuning van de SW-medewerkers, draagt Avres ook niet meer de verantwoordelijkheid voor de rekening en het risico van het ondernemerschap. Dit heeft een positieve uitwerking op het realiseren van een hogere netto toegevoegde waarde, omdat bijvoorbeeld minder geïnvesteerd hoeft te worden in (het onderhoud van) dure en grote infrastructuren.	maatschappelijk ondernemen.		
	Nieuw beschut.	De inzet van Nieuw Beschut als instrument is relatief duur en brengt een aantal financiële risico's met zich mee. Om dit af te dekken heeft Avres een plaatsingsplafond ingesteld dat het aantal jaarlijks wettelijk te realiseren plaatsen niet overstijgt.	Door de inzet van Nieuw Beschut worden mensen met een arbeidsbeperking en een geringe loonwaarde in staat gesteld om betaalde arbeid te verrichten. Overigens wordt voor het verrichten van de werkzaamheden nieuw beschut geen toegevoegde waarde ingeboekt, omdat de opbrengsten te laag zijn.	Ja. Het aanbieden van de voorziening Nieuw Beschut overeenkomstig het jaarlijks wettelijk te realiseren plaatsen is een wettelijke verplichting. Gemeenten hebben de keuze om meer plekken te creëren, maar dragen daarvoor dan zelf de financiële risico's.	
	Decentrale locaties	Nieuwe decentrale locaties zijn/worden aangehuurd. Dit levert een besparing op het	Onderzoeken wijzen uit dat ontwikkeling in de eigen woon- en leefomgeving	Nee, het werken vanuit decentrale locaties is een beleidskeuze.	

Hoofdtak	Beleidskeuze	Financieel effect	Maatschappelijk effect	Wettelijke taak	Doorwerking andere taakvelden
		in stand houden en het onderhoud van een grote en eigen infrastructuur. Dit heeft een gunstige uitwerking op de te realiseren netto toegevoegde waarde.	sneller plaatsvindt.		
	Samenwerking Syndion en andere organisaties.	Samenwerking met Syndion en andere organisaties maakt het mogelijk dat gebruik gemaakt kan worden van elkaars voorzieningen over en weer, zonder een eigen aanvullende infrastructuur moet worden opgezet. Dit leidt tot kostenbesparingen.	Er is een sluitende aanpak gerealiseerd voor SW medewerkers die door de zogeheten ondergrens vallen. Andersom is er een meer arbeidsmatige setting voor de doelgroep van Syndion die dat nog kan.	Nee, is een beleidskeuze.	

Hieronder wordt nog kort ingegaan op twee aspecten die nog niet in deze notitie zijn besproken maar wel van invloed kunnen zijn op de te maken beleidsmatige en financiële keuzes.

Aanwending externe financieringsbronnen.

Vorming fonds SROI. Social Return is een instrument dat door overheden, zoals gemeenten, kan worden ingezet bij overheidsopdrachten (inkopen en aanbestedingen) richting contractpartners om mensen een ontwikkelkans te geven binnen dat bedrijf/organisatie. Door toepassing van dit instrument krijgen meer mensen kans op werk.

Het primaire doel van Social Return is mensen plaatsen. Echter, wanneer een bedrijf/organisatie dit niet kan, kan de Social Return verplichting worden afgekocht. Als de gemeenten daartoe besluiten kan Avres daartoe een fonds oprichten, waarin bedrijven dit afkoopbedrag kunnen storten. De middelen uit dit fonds zullen vervolgens worden aangewend voor versterking van de sociale infrastructuur. Om de inzet van dit instrument succesvol te maken, is het van groot belang dat de gemeenten als opdrachtgevers Social Return opnemen in hun aanbestedingen. In dat verband bieden de toekomstige infrastructurele werkzaamheden aan de A15 en de A27 ook nadrukkelijk kansen.

Aanwending arbeidsmarktmiddelen. In kader van het te ontwikkelen arbeidsmarktbeleid verstrekt het Rijk regelmatig stimuleringsmiddelen de 35 arbeidsmarktregio's in het land. Iedere arbeidsmarktregio ontvangt daarvoor hetzelfde bedrag, ongeacht de grootte van of het aantal gemeenten dat deel uitmaakt van de arbeidsmarktregio. Groot Amsterdam ontvangt derhalve evenveel als de arbeidsmarktregio AV. Hoe kleiner de regio en hoe minder gemeenten in een arbeidsmarktregio aanwezig zijn, des te meer er van die stimuleringsmiddelen per gemeente er te verdelen zijn. Dergelijke middelen kunnen direct of indirect als ondersteuning worden ingezet voor de dienstverlening en ondersteuning die Avres op het terrein van Werk en Inkomen biedt.

Inzet reserves en reservevorming:

Avres heeft de beschikking over een aantal reserves. Deze reserves kunnen worden aangewend ter intensivering van het beleid of ter financiering van mogelijke tekorten. Ook kan worden overwogen om nieuwe reserves in te richten, bijvoorbeeld een reserve inkomensdeel, waarin (een deel van) van een overschot op het BUIG-budget voorhanden is. Dit maakt de uitvoeringsorganisatie Avres minder afhankelijk van geldstromen van de gemeente en is een stimulans voor de effecten van het door haar gevoerde beleid.