



Ministerie van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid

VROM  Wonen, Wijken en Integratie

The VROM logo graphic consists of a small grey circle followed by three colored squares: a red square, a blue square, and a yellow square.

O N D E R
N O S S I M
L T U U R
N E T E M
S C H A P

HANDREIKING STURING EN BEHEERSING PARTICIPATIE- BUDGET

Colofon

© Projectbureau Voorbereidingstrajecten Participatiebudget

Auteurs

Cheryl Kroezen
Ingrid Oomes
Anton Revenboer
Jaco van Velden

November 2008

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord

HOOFDSTUK 1	Inleiding	6
1.1	Invoering Participatiebudget	6
1.2	Programmabegroting en sturing & beheersing	7
1.3	Verandertraject	8
1.4	Leeswijzer	9
HOOFDSTUK 2	Wat is sturing en beheersing?	10
2.1	Begrippen	10
2.2	Publiek Bestuur Model	10
2.2.1	<i>Sturen op doelstellingen</i>	11
2.2.2	<i>Beheersen op geld en inhoud</i>	12
2.2.3	<i>Verantwoorden over resultaten en acties</i>	12
2.2.4	<i>Toezicht op realisatie binnen de gestelde kaders</i>	12
HOOFDSTUK 3	Sturing en beheersing: tips en keuzes	15
3.1	PLAN: Visie/Beleid	15
3.1.1	<i>Ken de Wet Participatiebudget</i>	15
3.1.2	<i>Vertaal wet- en regelgeving naar de lokale/regionale situatie</i>	15
3.1.3	<i>Vertaal het integrale participatiebeleid door naar de programmabegroting, het programma en de bestedingsplannen</i>	16
3.1.4	<i>Formuleer SMART doelstellingen</i>	16
3.1.5	<i>Vertaal het Participatiebudget in operationele doelstellingen per afdeling</i>	17
3.1.6	<i>Stem informatie-architecturen op elkaar af</i>	17
3.1.7	<i>Voer een risico-inventarisatie uit</i>	18
3.2	DO: Implementatie	19
3.2.1	<i>Stel kaders vast</i>	19
3.2.2	<i>Werk projectmatig</i>	20
3.2.3	<i>Harmoniseer processen voor reïntegratie, participatie en inburgering</i>	20
3.2.4	<i>Pas het klantproces aan</i>	21
3.2.5	<i>Test de implementatie in pilot projecten</i>	21
3.2.6	<i>Stel indicatoren vast</i>	21
3.2.7	<i>Pas de systemen aan zodat op ieder niveau de juiste sturingsinformatie voorhanden is</i>	21
3.2.8	<i>Maak afspraken met Participatiepartners</i>	22
3.2.9	<i>Stem taken en verantwoordelijkheden van afdelingen af op het Participatiebudget</i>	23
3.2.10	<i>Stel competentieprofielen vast en train medewerkers</i>	23
3.2.11	<i>Leg budgetverantwoordelijkheid vast</i>	23
3.2.12	<i>Stel bestedingsplannen op</i>	23
3.3	CHECK: Monitoring en evaluatie	25
3.3.1	<i>Volgen indicatoren</i>	25
3.3.2	<i>Beheers de in kaart gebrachte risico's</i>	25
3.3.3	<i>Stel een planning & control kalender op</i>	25
3.3.4	<i>Evalueer regelmatig</i>	26

Handreiking sturing en beheersing Participatiebudget

3.3.5	<i>Stel detaillering en frequentie van rapporteren vast</i>	26
3.4	ACT: Terugkoppelen en bijstellen strategie	27
HOOFDSTUK 4	Het verdeelmodel	29
4.1	Verdeling macrobudget	29
4.1.1	<i>Re-integratie</i>	30
4.1.2	<i>Educatie</i>	30
4.1.3	<i>Inburgering</i>	30
4.2	Beïnvloeden van outputverdeelmaatstaven	31
4.2.1	<i>Re-integratie</i>	32
4.2.2	<i>Educatie</i>	32
4.2.3	<i>Inburgering</i>	32
HOOFDSTUK 5	Risicomanagement	34
5.1	Definiëren van een risico	34
5.2	Het risicomanagement proces	35

Handreiking sturing en beheersing Participatiebudget

Voorwoord

Voor u ligt een handreiking met inhoudelijke aandachtspunten en tips voor sturing op en beheersing van het Participatiebudget. Deze handreiking hangt samen met de handreiking over externe verantwoording en de handreiking over het formuleren van een integrale visie op participatiebeleid.

Sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden kunnen niet los van elkaar gezien worden. Deze handreiking is samengesteld in het kader van de voorbereidingstrajecten voor het participatiebudget in opdracht van de ministeries van VROM/WWI, SZW en OCW.

Waar de drie onderdelen van het Participatiebudget voorheen los van elkaar stonden en individueel gestuurd en beheerst werden, zal het proces met de komst van het Participatiebudget integraal beheerst moeten worden. De omslag van drie stuur- en beheerssystemen naar één is meer dan een simpele optelling van drie Planning & Control cycli. Om het beleid uit te voeren en de doelen van het gemeentelijke participatiebeleid te bereiken, is het van belang een heldere koers uit te zetten en deze vast te houden. Op de uitvoering van de activiteiten zal gestuurd moeten worden, waarbij de gemeente te allen tijde *in control* wil zijn over wat er gebeurt. Het beschikken over de juiste informatie op het juiste moment is hierbij van groot belang.

Het doel van deze handreiking is het leveren van input om gemeenten te informeren over sturing op en beheersing van het Participatiebudget of het bredere Participatiebeleid. Het is essentieel dat gemeenten dit beleid inbedden in de organisatie en bij kunnen sturen indien nodig om het beleid uit te voeren zoals bedoeld. Kort verwoord gaat het om de invulling van goed publiek bestuur op het terrein van participatie.

We hopen met deze handreiking verder bij te dragen aan de uitvoering van de voorbereidingstrajecten. De actieve manier waarop de 23 gemeenten momenteel zich voorbereiden op het Participatiebudget en de wijze waarop gemeenten open en eerlijk kennis delen, belooft ook op het terrein van sturing en beheersing interessante discussies op te leveren. Wij rekenen op uw inbreng en hopen met deze handreiking een aantal handvatten te bieden waar u verder mee kunt.

Petra Lugtenburg, directeur Werk & Bijstand, ministerie SZW

Jeanette Noordijk, directeur Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie, ministerie OCW

Marilyn Haimé, directeur Inburgering & Integratie, ministerie VROM/WWI

HOOFDSTUK 1 Inleiding

1.1 Invoering Participatiebudget

Om mensen gemakkelijker aan een baan te helpen en maatschappelijke participatie te bevorderen, heeft het kabinet besloten de gemeentelijke middelen voor volwasseneneducatie, inburgering en re-integratie te bundelen in het Participatiebudget. Onder voorbehoud van goedkeuring door het parlement wordt met ingang van 1 januari 2009 het Participatiebudget ingevoerd. De beleidsvrijheid van gemeenten en de mogelijkheden voor maatwerk nemen hierdoor toe. Gemeenten krijgen meer vrijheid om te bepalen wie ze een aanbod doen en hoe dat aanbod eruit ziet. Daarnaast is de doelgroep waarvoor het Participatiebudget kan worden ingezet breder dan de doelgroepen uit de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB), de Wet Inburgering (WI) en de Wet werk en bijstand (WWB) gezamenlijk. Gemeenten krijgen de ruimte voorzieningen aan te bieden aan één breed geformuleerde doelgroep, namelijk aan iedereen van achttien jaar en ouder en in bepaalde gevallen ook aan 16 en 17 jarigen.

Waar gemeenten nu te maken hebben met de drie geldstromen van het WWB-werkdeel, de WEB en de WI ter financiering van respectievelijk re-integratie, educatie en inburgering, is er in de nieuwe structuur van het Participatiebudget één geldstroom voor deze drie beleidsterreinen. De ontschotting van budgetten betekent voor gemeenten dat de samenwerking tussen afdelingen zowel op beleidsniveau als in de uitvoering zal worden versterkt. Van een situatie met drie verantwoordingen naar het Rijk -voor elke afzonderlijke materiewet één- gaat de gemeente naar één verantwoording.

Gemeenten kunnen beleid en uitvoering rond het Participatiebudget op diverse manieren vorm geven en bepalen deels zelf met welk ambitieniveau en in welk tempo zij gebruik maken van de mogelijkheden die het Participatiebudget hen biedt. Naast een aantal technische wijzigingen in de verantwoordingsystematiek, die alle gemeenten zullen moeten doorvoeren, is de mate waarin de interne organisatie, de gemeentelijke visie en lokaal participatiebeleid de contouren van het geïntegreerde Participatiebudget volgen afhankelijk van de ambitie van individuele gemeenten.

De ontschotting heeft gevolgen voor de wijze waarop gemeenten monitoren waar ze mee bezig zijn, of beleidsdoelstellingen gerealiseerd worden en waar en hoe eventueel bijgestuurd moet worden. In de voorbereiding op de invoering van het Participatiebudget zijn deze vragen van groot belang. Ook als gekozen is voor het beleidsarm invoeren van het Participatiebudget, is de sturing en beheersing van deze wet niet simpelweg de optelsom van de structuren van de drie materiewetten. Voordat het Participatiebudget uitgevoerd kan worden, dient er binnen de gemeente helderheid te bestaan over de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden ten aanzien van de doelstellingen en sturing en beheersing van de uitvoering.

1.2 Programmabegroting en sturing & beheersing

De planning & control cyclus waar gemeenten mee werken, dus ook bij de uitvoering van het Participatiebudget, begint met een politieke termijnagenda (gemeenteraad) en een collegeprogramma (college). Daarin staan de prioriteiten van gemeenteraad en college beschreven. Vervolgens wordt een perspectief nota opgesteld met daarin de uitwerking van het collegeprogramma. Op basis daarvan wordt jaarlijks de programmabegroting opgesteld, die de Raad vast moet stellen. De programmabegroting bestaat uit een aantal programma's, die beleidskeuzes inhouden.

De programmabegroting bevat daarmee een aantal concrete prestaties die het komende jaar gerealiseerd dienen te worden. Om deze prestaties te kunnen leveren, stelt de gemeenteraad budget ter beschikking. De programmabegroting geeft daarmee antwoord op de vragen:

- Wat wil de gemeente bereiken?
- Wat gaat de gemeente daarvoor doen?
- En wat mag dat kosten?

De programmabegroting wordt, conform het Besluit Begroting en Verantwoording¹, door de gemeenteraad vastgesteld voor het komende jaar. Daarnaast geeft de begroting inzicht in hetgeen de drie daarop volgende jaren wordt verwacht.

Gedurende het jaar wordt de Raad op vaste momenten geïnformeerd middels een begrotingsrapportage over de uitvoering van de begroting. Na afloop van het jaar wordt de programma rekening opgesteld, die uiteindelijk wordt vastgesteld door de Raad. In de gemeentelijke organisatie vindt op basis van deze programmabegroting de sturing en beheersing plaats. Binnen de begroting zijn diverse programma's opgenomen op verschillende terreinen zoals bijvoorbeeld ruimtelijke ordening, verkeer & vervoer, re-integratie, inburgering en educatie. De programma's bestaan uit bestedingsplannen waarin de middelen en de te behalen doelen verder zijn geconcretiseerd. Het bestedingsplan geeft concreet weer hoeveel geld wanneer waaraan besteed zal worden.

De nieuwe Wet Participatiebudget dient een plek te krijgen in bovenstaande planning & control cyclus en zal -zeker in 2009- ingebouwd moeten worden in de reeds bestaande programma's. Per gemeente zal verschillen in hoeverre de bestedingsplannen van de bestaande programma's reeds vastliggen en in hoeverre duidelijk is wat er binnen de bestaande programma's al gebeurt op het terrein van participatie. Mogelijk zijn er drie programma's geformuleerd: reïntegratie, inburgering en educatie met de daar bij behorende bestedingsplannen. Om gebruik te kunnen maken van de mogelijkheden die het

¹ Met het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) zijn de verslaggevingsvoorschriften voor provincies en gemeenten gemoderniseerd. Daarbij is nader inhoud gegeven aan de informatievoorziening in het duaal bestuur en worden kaders geschetst voor een dualistische inrichting van begrotingen en jaarrekeningen van provincies en gemeenten. Met het BBV wordt beoogd de Provinciale Staten en de Gemeenteraad doeltreffender in haar kaderstellende en controlerende taak te ondersteunen en de financiële functie te versterken. Zo kan aan de burgers duidelijker rekenschap afgelegd worden over het realiseren van concrete doelen.

Participatiebudget biedt voor het voeren van een integraal participatiebeleid goed uit te voeren, is het wenselijk te komen tot één programma 'participatie' met daaronder de desbetreffende bestedingsplannen. Dit heeft het voordeel dat al bij de begrotingsvoorbereiding de discussie over beleid, doelstellingen, te behalen resultaten en in te zetten middelen binnen de organisatie wordt gevoerd.

Gemeenten willen hun inspanningen en acties gericht op participatie sturen. Maar waarmee? Een automobilist gebruikt onder meer zijn gezichtsvermogen, spiegels, stuur, gas- en rempedaal. De precieze invloed van het indrukken van het gaspedaal op de snelheid van de auto is bekend bij een getrainde bestuurder. Maar hoe zit dit met stuurinstrumenten voor de inrichting van een informatievoorziening? Wat zijn de stuurinstrumenten met betrekking tot het Participatiebudget?

Als we het over stuurinstrumenten hebben, dan bedoelen we hiermee zowel de "afleesinstrumenten" (die input leveren aan de bestuurder) als de "veranderinstrumenten" (die input leveren aan het bestuursysteem). Hoewel het besturen van een auto wel héél concreet is in vergelijking met sturing en beheersing van een wet, kan deze handreiking wel enige handvatten bieden in de richting van specifieke stuurinstrumenten voor het Participatiebudget.

1.3 Verandertraject

Het is van belang om in te zien dat 'geen sturing' op het Participatiebudget ook sturing is, met name omdat er in de huidige situatie gestuurd wordt op de drie afzonderlijke domeinen. Het integraal sturen op participatie is nieuw voor gemeenten en is geen optelsom van sturing op de drie afzonderlijke domeinen. De invoering van het Participatiebudget biedt nieuwe mogelijkheden zoals omschreven in de eerste handreiking "formuleren integrale beleidsvisie op participatie" en het duurzaam benutten van deze mogelijkheden vergt een veranderproces binnen de gemeente. Een verandering heeft ook uitwerking op het sturing- en beheersingsregime van de gemeente en daarmee ook op de toedeling van de noodzakelijke inzet van mensen en middelen voor het behalen van de in de beleidsvisie geformuleerde participatiedoelstellingen.

Tegelijkertijd is in de handreiking externe verantwoording aangegeven op welke wijze de gemeente zich naar het Rijk toe dient te verantwoorden. De verantwoordingsinformatie beperkt zich in grote lijnen tot een overzicht van de rechtmatige besteding van de middelen van het Participatiebudget (op basis van baten-lasten), Daarnaast dient de gemeente (vanaf de jaarrekening 2010) informatie op te leveren over haar prestaties op de outputverdeelmaatstaven voor educatie en inburgering. Dit betreft overigens geen verantwoordingsinformatie, maar verdeelinformatie. Uiteraard zullen het bestuur en management meer informatie wensen, ieder op zijn eigen abstractieniveau. Hoe dan ook betekent dit ook een verandering ten opzichte van de huidige drie verantwoordingsregimes.

In deze handreiking zal voortbordurend op de verandertheorieën die in de handreiking Formuleren Integrale Beleidsvisie op Participatie zijn gepresenteerd, ingegaan worden op de verschillende veranderkleuren uit het model van De Caluwé². De Caluwé ziet vijf verschillende manieren van veranderen die hij aanduidt met vijf verschillende kleuren. Hij gebruikt hiervoor de vier primaire kleuren (geel, blauw, rood en groen) en de optelsom van die primaire kleuren (wit). Niet alleen elke stap van het traject kan een hoofdkleur hebben, ook alle medewerkers hebben hun persoonlijke voorkeuren voor een specifieke manier (kleur) van veranderen. Hoewel er voor ieder verandertraject zeker een hoofdkleur is aan te geven, zal ieder traject pas succesvol zijn als ook elementen uit andere kleuren worden ingebouwd, zodat alle medewerkers zich kunnen herkennen en vinden in de wijze van verandering.

1.4 Leeswijzer

In deze handreiking gaan we in hoofdstuk 2 in op het Publiek Bestuur Model en de begrippen sturing en beheersing in de context van het Participatiebudget.

In hoofdstuk 3 presenteren we tips en keuzes bij de invoering van het Participatiebudget. Aan de hand van voorbeelden van gemeenten die deelnemen aan de voorbereidingstrajecten wordt duidelijk gemaakt hoe sturing en beheersing ingevuld kan worden binnen het Participatiebudget en waar belangrijke aandachtspunten liggen.

In hoofdstuk 4 gaan we in op de sturing op de outputverdeelmaatstaven. Hoe kunnen gemeenten de hoogte van het toegekende budget beïnvloeden?

Hoofdstuk 5 gaat over risicomanagement. We leggen uit wat risicomanagement is en laten vervolgens zien hoe aan de hand van het opstellen van zogenaamde risicokaarten de mogelijke risico's in het kader van het Participatiebudget in kaart gebracht kunnen worden.

² Léon de Caluwé (2003), Denken over veranderen in vijf kleuren.

HOOFDSTUK 2 Wat is sturing en beheersing?

2.1 Begrippen

Sturen en beheersen maken deel uit van het bredere begrip governance. Governance is een veelbesproken maar abstracte term. Een juiste en volledige definitie van governance is moeilijk te vinden. In het verleden was governance alleen van toepassing op beursgenoteerde ondernemingen, maar in de loop der tijd verbreedde het speelveld zich en werd governance ook van toepassing op de publieke sector.

Voor de omschrijving van het begrip governance sluiten we aan bij de omschrijving van het Platform Doelmatigheid³. Deze omschrijving is geïnspireerd op een voor de publieke sector geschikt gemaakte definitie van het "governance" begrip:

"Het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van een organisatie, gericht op een efficiënte en effectieve (doelmatige) realisatie van beleidsdoelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van de belanghebbenden."

Een goede public governance draagt bij aan het voorkomen van onzekerheden en fouten en richt zich op een efficiënte en effectieve realisatie van beleidsdoelstellingen. Hoewel er geen vastomlijnde definitie van governance is, komen wel stevast vier elementen in iedere omschrijving terug, die onderling met elkaar samenhangen en met elkaar in balans moeten zijn:

- sturing
- beheersing
- toezicht
- verantwoording

2.2 Publiek Bestuur Model

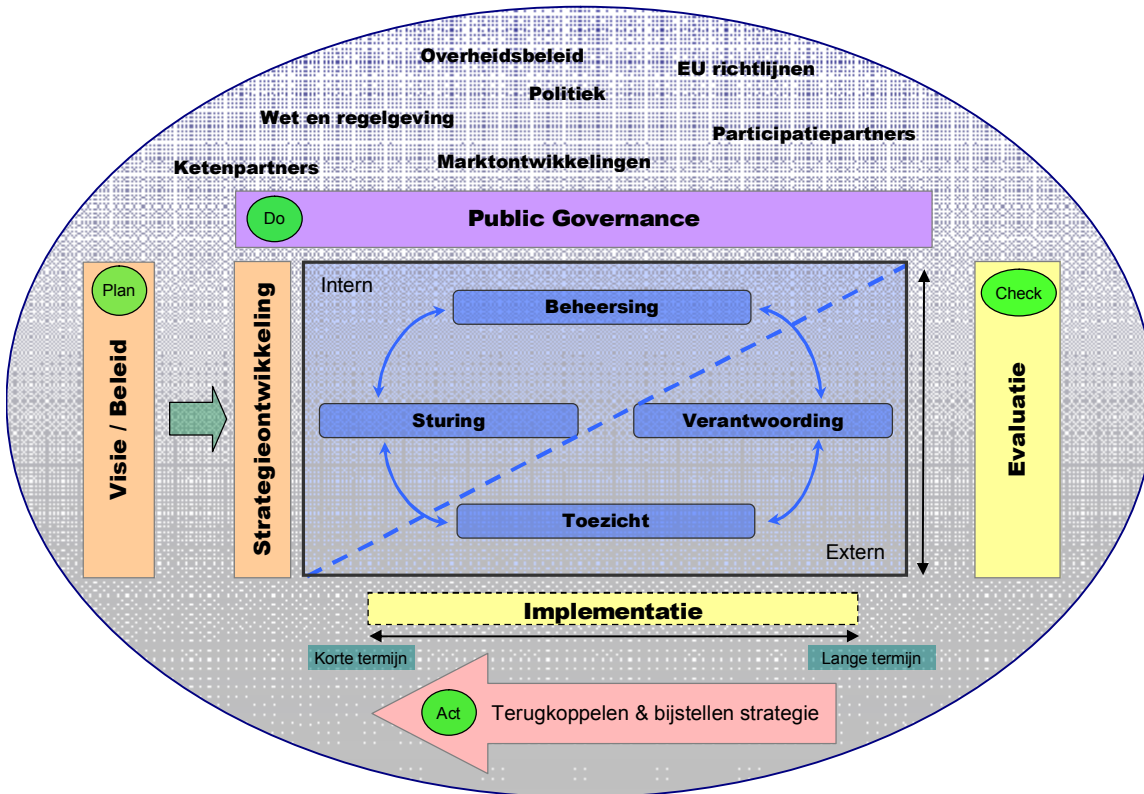
In het publiek bestuur model komen de vier elementen van governance (sturen - beheersen - toezicht - verantwoorden) terug. Aan de hand van dit model kan een gemeente het stuur en beheersproces stap voor stap vorm geven. In het onderstaande figuur wordt dit model schematisch weergegeven. Dit model geeft in één oogopslag weer welke facetten van belang zijn binnen de gemeentelijke organisatie voor het implementeren en optimaal uitvoeren van beleid.

Dit model kan in ogenschouw worden genomen als raamwerk voor de invoering van (nieuw) integraal participatiebeleid op de lange termijn en beleid op het terrein van het Participatie-

³ Studierapport Platform Doelmatigheid (1996), Recht op het doel af. Overheidsmanagers op zoek naar het einde van de Regenboog, NIVRA Amsterdam

budget op korte termijn. Het is in feite de kapstok waar de verschillende onderdelen van sturing en beheersing aan gehangen kunnen worden.

Figuur: Publiek Bestuur Model (Plan - Do - Check - Act)



Bron: Ernst & Young

2.2.1 Sturen op doelstellingen

Bij het sturen gaat het om duidelijke afspraken over doelstellingen, prestaties en budgetten. Deels liggen deze vast in vanuit wetgeving voorgeschreven verplichte onderdelen of in diverse landelijk gemaakte beleids- en prestatieafspraken en akkoorden. Te denken valt aan de doelen uit het Aanvalplan laaggeletterdheid 2006-2010: van A tot Z betrokken afspraken over minder mensen in de bijstand en meer mensen aan het werk en het waarin op landelijk niveau afspraken zijn vastgelegd of doelstellingen zijn geformuleerd. Voor een belangrijk deel hebben gemeenten echter de ruimte om zelf of met ketenpartners eigen doelen en prestaties te stellen. De kaderstelling (en sturing) vindt plaats door middel van het participatiebeleid, of - bij afwezigheid van gemeentelijk participatiebeleid- de heersende beleidskaders op de afzonderlijke terreinen. Die horen duidelijke afspraken te bevatten over output, randvoorwaarden en financiële kaders.

Zoals eerder aangegeven komen deze doelstellingen terug in de programma's van de programmabegroting en de daaronder liggende bestedingsplannen. Het vertalen van het

integrale participatiebeleid naar één programma 'participatie' (als de gemeente daarvoor kiest), lijkt eenvoudiger dan het is. Ten eerste zijn tot nu toe in ieder domein specifieke afspraken gemaakt die voorheen geen relatie met elkaar hadden. Daarbij komt dat de lokale doorvertaling meestal ook binnen ieder domein is doorvertaald. Wel is in de afgelopen periode de koppeling tussen re-integratie en inburgering steeds vaker gelegd.

Het feit dat tot nu toe binnen ieder domein de doelstellingen naar de uitvoering zijn doorvertaald, betekent ook dat de hele cyclus van het Publiek Bestuur Model binnen dat domein is doorvertaald: de informatievoorziening, de werkprocessen en de verantwoording. Met de komst van het Participatiebudget en de ruimte die dat geeft aan integraal participatiebeleid betekent dat de drie domeinen gekoppeld gaan worden. Dit vraagt om een aanpak waarbij steeds weer de verbanden, overeenkomsten en verschillen gezocht en geanalyseerd worden om van daaruit tot een integraal Publiek Bestuur Model te komen. Daar zullen ook lokaal keuzes in gemaakt moeten worden: wat valt er nog wel en wat er niet meer binnen. Wordt de jongerenaanpak daarbij geheel betrokken of wordt dat los gezien? Vragen waar wel een antwoord op dient te komen om een adequate sturing en beheersing voor elkaar te krijgen.

2.2.2 Beheersen op geld en inhoud

Bij beheersing - is het participatiebeleid 'in control'? - gaat het om maatregelen en procedures waarmee bijsturing mogelijk is om de gedefinieerde doelstellingen te halen. Daarbij horen afbakening van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, afspraken over informatieverstrekking met het oog op bijsturen van het beleid en de uitvoering daarvan. Ook het inzichtelijk maken van risico's, effecten van wijzigende parameters en optimalisieringsmogelijkheden in de plannen behoren daartoe.

2.2.3 Verantwoorden over resultaten en acties

De verantwoording over het Participatiebudget moet volledig, tijdig, juist en inzichtelijk zijn. Vaak is die verantwoording financieel-technisch en zeker voor raadsleden op het eerste oog niet erg inzichtelijk. Over de verantwoording van het Participatiebudget richting het Rijk is eerder een handreiking verschenen, in deze handreiking sturing & beheersing concentreren we ons op de interne verantwoording van de gemeente; die naar de Raad. Zoals eerder aangegeven zal de verantwoording naar het Rijk als het ware de 'minimale verantwoording' zijn. De Raad zal om andere informatie vragen dan het Rijk. Zeer waarschijnlijk zal de Raad om 'meer' informatie vragen: de verantwoording naar de Raad is immers gebaseerd op de programmabegroting en de onderliggende programma's daar in. De Raad zal geïnformeerd willen (moeten) worden op basis van de gekozen doelstellingen, de beoogde resultaten en de in te zetten middelen.

2.2.4 Toezicht op realisatie binnen de gestelde kaders

De gemeente heeft ook ten aanzien van het participatiebeleid een kaderstellende en controlerende rol. Daarbij stelt de Raad vast wat de doelstellingen, de randvoorwaarden en de instrumenten zijn (op programmaniveau en op projectniveau) en hoe zij geïnformeerd wordt over de uitvoering hiervan.

Dit geldt ook voor de activiteiten die de gemeente ontplooit in samenwerking met of in uitvoering belegd bij andere actoren (bijvoorbeeld andere gemeenten in de vorm van gemeenschappelijke regelingen, ROC's, taalaanbieders en maatschappelijke instellingen). Doelstellingen en randvoorwaarden voor de samenwerking moeten vooraf als kaderstelling in regelingen en contracten worden vastgelegd. Of met andere woorden; de gemeente is afhankelijk voor de uitvoering van bijvoorbeeld de ROC's (zie kader).

Kader Sturing- en beheersingsrelatie met het ROC

In verband met de wijziging op het educatie terrein zal de relatie met het ROC ook veranderen. Het nieuwe stelsel neemt het presteren van gemeenten als uitgangspunt en niet het presteren van de ROC's of andere aanbieders. Uiteraard is de gemeente voor het behalen van haar prestaties afhankelijk van aanbieders zoals ROC's. Voor het volgende voorbeeld zijn we uitgegaan van het ROC maar dat kan ook om een andere aanbieder gaan.

De gemeente heeft getrouwe informatie nodig van het ROC om het Rijk te informeren over de prestaties zoals die in het outputverdeeld-model zijn opgenomen. Dat betekent onder andere dat als een ROC in een bepaalde gemeente onderpresteert ten opzichte van andere ROC's, de gemeente t+2 minder budget krijgt. Hierdoor zal de gemeente vooraf (t-1) prestatieafspraken willen maken met het ROC en daar ook op willen sturen. Dat betekent in ieder geval dat de gemeente op adequate wijze informatie krijgt van het ROC. Bij veel gemeenten is deze situatie nieuw. Momenteel wordt middels een subsidiebeschikking het bedrag vaak 'doorgesluisd' naar het ROC. Met het Participatiebudget zal een andere sturing- en beheersingsrelatie ontstaan tussen gemeente en ROC. Overigens is daar geen standaard model voor te geven. Iedere gemeente zal met zijn ROC moeten bezien welke informatie wanneer wordt aangeleverd en, belangrijker nog, welke prestaties er geleverd worden.

Door de invoering van het Participatiebudget, zal in gemeenten een discussie ontstaan over hoe er gestuurd gaat worden op het behalen van de doelstelling. Naast de integratie van drie beleidsterreinen, is een andere reden voor het ontstaan van deze discussie dat gemeenten nu voor het eerst (een deel van) de hoogte van het budget kunnen beïnvloeden. Daarnaast is het Participatie-domein (inclusief WMO en Wsw) ongeveer 60 procent van het totale gemeentelijke budget en daarmee van groot belang voor het realiseren van de gemeentelijke visie. Uitgangspunten in die discussie zouden kunnen zijn:

- afspreken van heldere omgangsvormen
- afbakenen van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden
- bewerkstelligen van transparantie
- meetbaar maken van resultaten
- op een open wijze communiceren en nemen van effectieve beheersmaatregelen

Kader Uitbreiding Statistiek Re-integratie Gemeenten (SRG)

Naast gemeentelijk toezicht op realisatie heeft de Tweede Kamer de minister opgeroepen om meer en beter inzicht te geven in de effectiviteit van re-integratie en de middelen die daarvoor worden ingezet. In het kader hiervan komt er een uitbreiding van de SRG. Er komen nieuw kenmerken: 1. kenmerk "Re-integratiepositie" met een codering voor het verkleinen van de afstand tot regulier werk zonder arbeidsovereenkomst, 2. kenmerk "Participatieplaats" om de Wet STAP te monitoren en 3. kenmerk "Reden einde traject" met de categorie zelfstandig ondernemerschap.

Handreiking sturing en beheersing Participatiebudget

In het volgende hoofdstuk presenteren we per element van het publiek bestuurmodel een aantal praktische tips om de fase vorm te geven. De gekozen onderwerpen zijn niet uitputtend en dienen verder aangevuld te worden door gemeenten zelf. Er bestaan geen blauwdrukken en de aandachtspunten zullen er voor alle gemeenten verschillend uitzien.

HOOFDSTUK 3 Sturing en beheersing: tips en keuzes

De fases van het publiek bestuur model volgend, presenteren wij hieronder enkele praktische tips en ervaringen van gemeenten. Aan het einde van elke paragraaf staan de contouren van een checklist die gemeenten kunnen gebruiken om te bezien of aan de belangrijkste punten aandacht besteed is. Deze 'checklists' zijn niet uitputtend en dienen verder aangevuld te worden door gemeenten zelf. Er bestaan geen blauwdrukken, en de lijsten zullen er voor alle gemeenten verschillend uitzien.

3.1 PLAN: Visie/Beleid

Het formuleren van de visie is in het publiek bestuurmodel de PLAN fase. In de handreiking 'Formuleren van een integrale visie op participatiebeleid'⁴ is reeds aandacht geschonken aan deze fase, daarom gaan wij hieronder slechts beknopt op deze fase in en lichten wij specifiek de elementen toe die van belang zijn voor het vormgeven van de sturing en beheersing.

3.1.1 Ken de Wet Participatiebudget

Om goed te kunnen sturen is een goed inzicht in de eigenschappen van het te besturen object nodig. In dit geval de Wet Participatiebudget. Gemeenten dienen op de hoogte te zijn van de wet, die relatief eenvoudig is en veel ruimte voor eigen beleid biedt. Het kan verhelderend en stimulerend werken beleidsambtenaren van andere gemeenten op te zoeken om hierover van gedachten te wisselen. Ook zijn diverse mogelijkheden aanwezig om in geval van onduidelijkheden extra informatie bronnen aan te boren. Stel vragen via gemeenteloket⁵ en benut contacten op ministeries, of bij bijvoorbeeld VNG of sectorale brancheorganisaties zoals LVO en Divosa. Zeker bij een nieuwe wet als het Participatiebudget kan het in het begin lastig zijn alle benodigde informatie bijeen te krijgen. Aangezien gemeenten ermee moeten werken, zijn zij de eerst verantwoordelijke om actief op zoek te blijven naar informatie.

3.1.2 Vertaal wet- en regelgeving naar de lokale/regionale situatie

De wet Participatiebudget is uiteraard voor alle gemeenten gelijk, maar de invulling hiervan kan lokaal en soms ook regionaal gekleurd worden. Voorbeelden van de noodzaak tot regionale inkleuring zijn de rol van educatieregio's, sociale dienst regio's en Gemeenschappelijke Regelingen. In de PLAN fase is het van belang te realiseren wat mogelijk is in de huidige politiek bestuurlijke omgeving voor de lokale/regionale situatie met de geldende (en nieuwe) wet- en regelgeving en met de huidige middelen (mensen, organisatie, systemen, en middelen uit het Participatiebudget, en het gemeentefonds).

⁴ www.gemeenteloket.szw.nl en www.vrom.nl.

⁵ www.gemeenteloket.szw.nl

Kader Inbedding in bestaande kaders in Venlo

De gemeente Venlo heeft een re-integratiebeleid dat sterk gericht is op duurzame plaatsing van de doelgroepen van de WWB op de arbeidsmarkt. 'Education first' is hierin het leidende devies. Bij de implementatie van het participatiebudget wordt gezocht naar manieren om dit principe verder vorm te geven door integratie van re-integratieactiviteiten met educatie en inburgering. Een voorbeeld is het Venlose werkbedrijf Ronin. Dit werkbedrijf wordt sinds 2008 ingezet als belangrijk re-integratie instrument. Naar aanleiding van de komst van het participatiebudget wordt onderzocht of het mogelijk is om vanaf begin 2009 binnen Ronin - inhouse inburgerings- en educatievoorzieningen aan te bieden aan de cliënt.

3.1.3 Vertaal het integrale participatiebeleid door naar de programmabegroting, het programma en de bestedingsplannen

In het 'ideale' plaatje zal binnen de programmabegroting één programma participatie zijn opgenomen die de integrale beleidsvisie op participatie bevat. Onder dit programma 'participatie' zouden dan de verschillende bestedingsplannen vallen die op elkaar afgestemd zijn en ook een weerspiegeling zijn van de integraliteit. Dus geen bestedingsplannen naar 're-integratie', 'inburgering' en 'educatie' maar bijvoorbeeld naar duale trajecten.

Uiteraard is het een gemeentelijke keuze om dit al dan niet op deze wijze in te richten. In ieder geval stimuleert de discussie hierover het denken in termen van integraal participatiebeleid en de uitvoering ervan.

Kader Programma Participatie Schiedam

De gemeente Schiedam ontwikkelt een langlopend programma Participatie. Het programma heeft een looptijd van vier jaar. Het programma is gericht op het verankeren van integraal beleid op het gebied van re-integratie, educatie en inburgering en moet zicht bieden op de samenhang met aanverwante beleidsterreinen.

3.1.4 Formuleer SMART doelstellingen

Nadat de visie op participatie vanuit de gemeentelijke geledingen is geconcretiseerd en het integrale participatiebeleid is geformuleerd, dienen er specifiek beleidsdoelen voor participatie te worden vastgesteld. Deze doelen worden verder doorvertaald naar een uitvoeringsstrategie waarbij de doelstellingen 'SMART'⁶ worden gemaakt.

De doelstellingen kunnen op tweenniveaus geformuleerd worden en liggen altijd in elkaars verlengde: Ten eerste de doelen op abstract niveau (betere participatievoorzieningen, socialere participatieaanpak, iedereen doet mee etc.), meestal geformuleerd door de gemeenteraad. Een tweede stap is de vertaling van de abstracte doelstellingen in SMART-doelen. Het college en ambtelijke apparaat is verantwoordelijk voor de realisatie van deze concrete beleidsdoelstellingen (bijvoorbeeld in 2010 15 % minder inburgeraars met taalproblemen ten opzichte van 2009, in 2009 25 % minder analfabeten in de re-integratie populatie). Hierbij horen financiële doelstellingen.

⁶ Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden, in de handreiking formuleren van een integrale beleidsvisie op participatie is dit nader toegelicht

De kunst bij het Participatiebudget zal zijn om de integraliteit op te zoeken. Geen SMART-doelstellingen vanuit iedere pijler naast elkaar zonder enige verbinding maar integrale doelstellingen. Dit zal tijd kosten, zo weten we uit voorbeelden van de gemeenten die deelnemen aan de voorbereidingstrajecten, maar levert het voordeel dat iedereen -ook op uitvoeringsniveau- weet en begrijpt wat er concreet speelt. In die zin is het in gezamenlijke bijeenkomsten 'vertalen' van het beleid in SMART-doelstellingen waarbij ook naar de uitvoering gekeken wordt, zeer waardevol voor het proces.

3.1.5 Vertaal het Participatiebudget in operationele doelstellingen per afdeling

De vertaling van de strategische ambities van de gemeente naar concrete doelen op afdelingsniveau is in sommige gevallen niet eenvoudig. Dit speelt vooral bij ondersteunende afdelingen. Wat is bijvoorbeeld de bijdrage van de afdeling Personeelszaken aan het terugdringen van het aantal bijstandsgerechtigden? Op zich geeft de strategie waarschijnlijk wel een antwoord op de relaties tussen P&O en het klantperspectief en de daaraan verbonden eisen aan kennis en vaardigheden van het personeel, maar dit is vaak voor veel mensen te abstract om zich een goed beeld te vormen van hun resultaatbijdrage en de drijvende krachten hierachter. Zonder dit beeld kan de vraag welke stuurinformatie managers nodig hebben niet volledig worden beantwoord.

Investeer tijd om met alle afdelingen vast te stellen wat hun rol en verantwoordelijkheid is in het bereiken van de doelstellingen gesteld in het kader van het Participatiebudget. Zorg dat in de afdelingsplannen terugkomt hoe de afdeling een bijdrage denkt te leveren aan de participatie beleid en welke SMART-doelstellingen hierbij horen. Bewaak dat de optelling van deze doelen op afdelingsniveau uiteindelijk moet leiden tot het realiseren van de gestelde integrale doelen. Daarbij is de koppeling met de bestedingsplannen die onder het programma's van de programmabegroting liggen ook van belang.

3.1.6 Stem informatie-architecturen op elkaar af

Bij het sturen en beheersen van het Participatiebudget, is het van belang dat de betrokken afdelingen het over hetzelfde hebben: er moet sprake zijn van definitie-symmetrie. De informatievoorziening kan aan de oppervlakte perfect ogen, maar in de dagelijkse praktijk praten de mensen soms langs elkaar heen.

Naast de definitie symmetrie bij de afdelingen inhoudelijk verantwoordelijk voor inburgering, re-integratie en volwasseneneducatie, is het belangrijk 'architecturen' op elkaar af te stemmen. Denk aan architecturen voor bedrijfsprocessen, applicaties, informatie en technische infrastructuur. Elk van die architecturen wordt beschreven in een eigen vocabulaire. De caseload voor een klantmanager wordt in uren uitgedrukt, terwijl de beleidsafdeling wil weten hoeveel inburgeraars de gemeente een traject aanbiedt. De afdeling financiën heeft een systeem nodig om de uitputting van het budget te bezien, de Raad wil weten of iedereen uit de doelgroep bereikt is. Alle specifieke modellen en termen vereenvoudigen de communicatie, discussie en analyse binnen de eigen afdeling, maar kunnen voor andere afdelingen lastig te begrijpen zijn. Ieder architectuurgebied heeft zijn eigen taal, heeft zijn eigen beelden en gebruikt zijn eigen tools en technieken, waardoor veranderingen in andere domeinen niet zichtbaar worden.

Daar komt nog bij dat gemeenten in het kader van het Participatiebudget te maken hebben met veel belanghebbenden buiten de eigen gemeente, die ook behoefte hebben aan inzicht in de architecturen en hun samenhang. Denk aan een cliënt die zijn dossier in begrijpelijke taal voor zich wil zien of een ROC met een eigen manier van registreren.

De definitie a-symmetrie en de verschillende architecturen zijn nooit volledig op te heffen. Het verlies aan efficiëntie kan minimaal gehouden worden door in een vroeg stadium de tijd te nemen de betrokken systemen naast elkaar te leggen en op zoek te gaan naar linken en mogelijke vereenvoudiging.

3.1.7 Voer een risico-inventarisatie uit

Bij de strategie van een gemeente gaat het om het ontwikkelen van een planmatig uitgewerkte visie. Een strategie is de concrete uitwerking van het beeld op participatie van de gemeente in (meetbare) beleidsdoelstellingen. De gemeente wil waar mogelijk kunnen sturen op concrete beleidsresultaten. Om te bepalen of beleidsvoornemens en doelstellingen realistisch en uitvoerbaar zijn kan een risico-inventarisatie worden uitgevoerd, meer informatie hierover is te vinden in hoofdstuk 5.

Kader Geeldrukdenken in de PLAN fase

Bij het geeldrukdenken uit het kleurenmodel van De Caluwé wordt verondersteld dat mensen pas zullen veranderen als je rekening houdt met hun (eigen) belang of als je ze tot bepaalde opvattingen kunt verleiden of dwingen. Het bijeenbrengen van meningen of standpunten en het vormen van "leidende" coalities of machtsblokken zijn favoriete manieren van doen in dit soort veranderingstrajecten. Deze manier past heel sterk in veranderingstrajecten waar complexe doelen of effecten moeten worden gesteld of bereikt en waarbij meerdere personen of partijen zijn betrokken.

De toepassing van het geeldrukdenken in de PLAN fase van het Participatiebudget is de bewustwording dat het binnen gemeenten van belang is om medewerkers in te laten zien welke mogelijkheden de implementatie van het Participatiebudget biedt en welke voordelen dit met zich meebrengt in de uitvoering.

Geeldrukdenken past heel sterk in verandertrajecten waar complexe doelen moeten worden gesteld en bereikt, waarbij meerdere personen of partijen betrokken zijn. Een valkuil van dit denken is dan ook "luchtfietserij"; de doelen van en middelen/inspanningen voor het Participatiebudget zijn niet met elkaar verbonden. Het is van belang dat doelen die door de leidende coalitie geformuleerd worden niet (te) abstract zijn en duidelijkheid scheppen over wat de verandering precies inhoudt en met welke middelen en inspanningen dit bereikt kan worden.

Kader Contouren check-list PLAN

- Gedetailleerde kennis over Wet Participatiebudget aanwezig
- Aanpalend reeds bestaand gemeente beleid rondom Participatie in kaart
- Wet- en regelgeving vertaald naar de lokale/regionale situatie

- Vertaal integraal participatiebeleid door naar de programmabegroting, de programma's en de bestedingsplannen
- SMART doelstellingen geformuleerd. Per afdeling én integraal
- Informatie-architecturen op elkaar afgestemd
- Samenhangende visie op Participatie geformuleerd
 - Proces visie vorming inzichtelijk voor alle betrokkenen
 - Mechanismen voor verwerken input uit hele organisatie in visieformulering
 - Heldere beslismomenten vastgesteld
 - Het begrip Participatie is ingevuld (doelgroepen, voorzieningen)
 - Betrokkenheid Raad en College bij visievorming geïdentificeerd
- Risico inventarisatie uitgevoerd

3.2 DO: Implementatie

Het hart van het publiek bestuurmodel is de implementatie; de DO fase. Beleidsimplementatie behelst de uitvoering van het participatiebeleid, onderverdeeld in specifieke projecten en activiteiten, om uiteindelijk de geformuleerde beleidsdoelstellingen te realiseren. Om een optimale uitvoering van beleid te garanderen dient rekening gehouden te worden met het inrichten van processen en het toedelen van middelen aan verschillende partijen (intern/extern), ook het toebedelen van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden is hierbij van belang.

In deze paragraaf gaan we in op het stellen van kaders en de wijze waarop gemeenten hun activiteiten inpassen in het Participatiebudget. Vervolgens staan we stil bij het informatiemanagement en tot slot gaan we in op rollen en verantwoordelijkheden.

3.2.1 Stel kaders vast

Om behoorlijk bestuur te kunnen waarborgen zal een gemeente kaders moeten stellen. Met betrekking tot het Participatiebudget hebben we het hier over kaders waarbinnen gemeenten zullen opereren. Wanneer de gemeente de ruimere mogelijkheden die het Participatiebudget biedt wil benutten is het waarschijnlijk dat hiervoor de re-integratieverordening en de inburgeringsverordening dienen te worden aangepast. In deze verordeningen worden onder andere de randvoorwaarden geconcretiseerd voor doelgroepen die in aanmerking komen voor een participatievoorziening. Aanvullend kan gedacht worden aan het formuleren van een overkoepelende participatieverordening waarin de integraliteit van de drie beleidsterreinen van het participatiebudget wordt vastgelegd ⁷.

⁷ Ten tijde van het schrijven van deze handreiking was niet duidelijk of het formuleren van een overkoepelende participatieverordening wel of niet tot de mogelijkheden behoort. Dit wordt uitgezocht en zodra dit bekend is, zal daar een definitieve tekst over worden opgenomen.

Een ander kader is bijvoorbeeld de huidige gemeentelijke inkoopregelgeving en hoe zich dit verhoudt tot de relatie met participatiepartners in de toekomst. In sommige gevallen bestaat er een onderscheid in gemeentelijke regels voor de drie domeinen re-integratie, inburgering en educatie.

Kader Scan van verordeningen en beleidskaders in Eindhoven

De gemeente Eindhoven heeft een gedetailleerde vergelijking gemaakt tussen de bestaande beleidskaders, verordeningen en contracten op het gebied van re-integratie, inburgering en educatie en de Wet op het Participatiebudget. Deze vergelijking biedt de gemeente inzicht in de nieuwe ruimte die het Participatiebudget de gemeente biedt. De vergelijking is bedoeld als input voor de beleidsdiscussie rond het Participatiebudget. Wanneer de beleidsdiscussie is afgerond worden de verordeningen, waar nodig, aangepast. Daarbij onderzoekt de gemeente of zij de ruimte die zij wil benutten kan opnemen in specifieke participatie-beleidsregels die aanvullend op de bestaande re-integratie- en inburgeringsverordening worden vastgesteld.

3.2.2 Werk projectmatig

In het kader van beheersen is het belangrijk dat er afspraken zijn over projectmatig werken. Bij de uitvoering van het Participatiebudget waar verschillende afdelingen samen zullen werken, dienen er voldoende en heldere afspraken over activiteiten, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden te zijn. Het opzetten van een goede projectorganisatie en -planning zorgt ervoor dat activiteiten worden ontwikkeld op alle aandachtsvelden van het participatiebeleid en dat deze activiteiten met de goede prioriteit en in de goede volgorde worden uitgevoerd. Ook de afstemming met aanpalende beleidsterreinen, risicobewaking en het definiëren van de succesindicatoren horen bij programma management. Belangrijke aandachtspunten zijn dat:

- ▶ de overleg- en besluitvormingsstructuur helder zijn;
- ▶ voldoende voorbereidingstijd is genomen;
- ▶ de visie (doelstellingen en richting) op integraal management centraal staat;
- ▶ werkgroepen (stuurgroep of projectteam) binnen de projectorganisatie duidelijke opdrachten meekrijgen.

3.2.3 Harmoniseer processen voor reïntegratie, participatie en inburgering

Ook wanneer bijvoorbeeld intake of inkoop niet direct gezamenlijk plaats vinden, kunnen gemeenten een start maken met het inventariseren van processen die zowel voor re-integratie, inburgering en volwasseneneducatie uitgevoerd worden. In bepaalde gevallen biedt het separaat inrichten van deze processen de ruimte die nodig is per domein maatwerk te leveren, maar in andere gevallen kunnen wellicht processen beter op elkaar afgestemd worden zodat efficiënter gewerkt kan worden.

Kader Klantproces alfabetisering in kaart brengen in Groningen

Het klantproces alfabetisering wordt bij de gemeente Groningen in kaart gebracht en samen met de betrokken afdelingen en de ROC's aangepast. Door de stroomlijning van dit proces en de intake op meerdere locaties (bij de gemeente en bij het ROC) zijn de burgers beter in beeld en kan de voortgang in de trajecten bewaakt worden. Bijkomend effect is dat door het inzichtelijk maken van de voortgang mensen niet langer jaren in een alfabetiseringstraject kunnen zitten. In het kader van de invoering van het Participatiebudget worden reeds afspraken gemaakt met ROC's over optimale informatie-uitwisseling en mogelijke resultaatverplichting evenals over de invulling van het opdrachtgevers- en opdrachtnemerschap.

3.2.4 Pas het klantproces aan

De gemeente heeft de vrijheid om het klantmanagement op inburgering, educatie en re-integratie op haar eigen manier in te richten. Het is zeer wel denkbaar dat de gemeente tot de conclusie komt dat de gestelde integrale doelen ook een aanpassing in het klantproces nodig maken. Op deze plaats gaan we niet verder hierop in. De handreiking Klantproces Participatiebudget⁸ behandelt deze materie uitgebreid.

3.2.5 Test de implementatie in pilot projecten

Een integralere manier van werken betekent aanpassingen voor managers en voor medewerkers. Om de aanpassingen in een kleinschaliger omgeving te testen kan gewerkt worden met pilot projecten. In een pilotsituatie kan met de nieuwe aanpak worden geëxperimenteerd zonder de totale organisatie te belasten. Wanneer de pilot succesvol verloopt kunnen de resultaten worden gebruikt om de organisatie te overtuigen van de nieuwe aanpak. Wanneer de pilot mislukt heeft dit geen effecten voor de reguliere bedrijfsvoering.

Kader Pilots Participatieladder

In het kader van de Voorbereidingstrajecten Participatiebudget wordt door twaalf van de deelnemende gemeenten een participatieladder ontwikkeld. Na de ontwikkeling van de participatieladder wordt deze in pilotvorm getest binnen een aantal van de twaalf gemeenten. Deze pilots worden in het eerste kwartaal van 2009 uitgevoerd.

3.2.6 Stel indicatoren vast

'Meten is weten'. Om de voortgang naar een strategische ambitie of doelstelling zichtbaar te maken, dient het resultaat van de prestatie te worden gemeten. Een gemeente wil weten in hoeverre de doelstelling ('het succes') is behaald. De maatstaf voor succes heeft vele verschillende namen, bijvoorbeeld Kern Prestatie Indicator (KPI), topindicator of succes indicator. Van belang is voor elke doelstelling één of meer indicatoren te definiëren. Het geheel van indicatoren (en wijze waarop deze gemeten gaan worden) wordt opgenomen in een tabel waarin de link met de bijbehorende strategie, de onderliggende definities en de meetschalen zijn opgenomen.

- de prestatie-indicatoren m.b.t. de doelstellingen van participatie
- én de indicatoren die meten in hoeverre de verschillende afdelingen die bijdrage leveren aan het veranderingsproces op schema liggen

3.2.7 Pas de systemen aan zodat op ieder niveau de juiste sturingsinformatie voorhanden is

Met het Participatiebudget als uitgangspunt, is sturingsinformatie nodig die voorheen niet nodig en/of voorhanden was. Op het terrein van volwasseneneducatie hebben veel gemeenten bijvoorbeeld een subsidierelatie met een ROC. Daarbij wordt er vanuit het management van de gemeente vaak gestuurd op uitputting van de subsidiebegroting (input) en niet op output of resultaat per individu. Ten behoeve van onder meer de outputverdeelmaatstaven is informatie van de ROC's nodig over output. Van een collectieve naar een individuele voorziening met de invoering van het Participatiebudget betekent het introduceren van een nieuwe wijze van sturen en daarmee ook het aanpassen van de daarvoor benodigde managementinformatie.

⁸ De Handreiking Klantproces zal eind 2008 verschijnen

3.2.8 Maak afspraken met Participatiepartners

De gemeente is de regievoerder over het Participatiebudget, en is tegelijkertijd mede afhankelijk van de resultaten van de participatiepartners zoals onder meer onderwijsinstellingen, taalaanbieders, re-integratiebedrijven en Sociale werkvoorzieningbedrijven (Sw-bedrijven). Dit vraagt een goede aansturing en in sommige gevallen een gewijzigde relatie ten opzichte van de huidige situatie.

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

Onderwijsinstellingen, Sw-bedrijven, maar ook andere organisaties die participatievoorzieningen aanbieden zullen wellicht moeten omschakelen en wennen aan de nieuwe/andere eisen die een gemeente stelt⁹. Bij het aanbieden van duale trajecten kan er sprake zijn van een relatie tussen de gemeenten en meerdere partners, een situatie die de aansturing vanuit de gemeente kan compliceren als niet tijdig op detailniveau is nagedacht over rollen en verantwoordelijkheden.

In het kader van het Participatiebudget en de verantwoording daarover is het van belang om bij aanbesteding nadrukkelijk aandacht te besteden aan het rechtmatigheidvraagstuk. Een goed aanbestedingstraject (met vooraf een weldoordacht bestek) evenals een afgesloten contract na opdrachtverlening biedt hierbij aanknopingspunten.

Op basis van de gemaakte afspraken kunnen gemeenten verantwoordingseisen opstellen en vastleggen in het contract, waaraan de participatiepartner zich moet conformeren. Het aanpassen van de systemen voor sturingsinformatie, zoals in de vorige subparagraaf is verwoord, is hier een voorbeeld van. De participatiepartner is dan verantwoordelijk voor de vastlegging en verzameling van gegevens. Deze gegevens worden vervolgens aan de gemeente verstrekt, die op haar beurt in het kader van een adequate verantwoording een werkwijze dient te hanteren om de juistheid, tijdigheid, volledigheid en de rechtmatigheid van de gegevens vast te stellen.

In sommige gemeenten is de ontwikkeling van een bedrijfsverzamelgebouw met CWI/UWV in volle gang en wordt op diverse niveaus met elkaar samengewerkt. Indien dit het geval is, is het van belang het toekomstige Participatiebudget een plek te geven in deze samenwerking. Voor gemeenten die de samenwerking met hun ketenpartners nog nauwelijks opzoeken, is de invoering van het Participatiebudget een mooi moment om contact te zoeken en werkafspraken te maken. Een deel van de doelgroepen en voorzieningen die gemeenten en ketenpartners aanbieden vertonen overlap waar wellicht efficiëntiewinst te behalen is.

⁹ De handreiking aanbieders die het Projectbureau in voorbereiding gaat hier dieper op in.

3.2.9 Stem taken en verantwoordelijkheden van afdelingen af op het Participatiebudget

In de meeste gemeenten betekent de invoering van het Participatiebudget dat afdelingen intensiever gaan samenwerken. Hierbij is het noodzakelijk om voldoende en heldere afspraken te maken over activiteiten, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Waar dergelijke afspraken al bestaan is het raadzaam om deze in ieder geval te herijken vanuit de nieuw ontstane situatie.

3.2.10 Stel competentieprofielen vast en train medewerkers

De werkzaamheden binnen het participatiebeleid worden uitgevoerd door mensen. Dit stelt naast kennis en ervaring nadrukkelijk eisen aan benodigde competenties en vaardigheden. Door de invoering van het Participatiebudget moeten in bepaalde gevallen competenties en vaardigheden gericht versterkt worden. De P&O afdeling zou voor alle betrokken medewerkers de functieprofielen kunnen bezien en indien nodig aanpassen. Op basis hiervan zouden trainingen aan (groepen) medewerkers aangeboden kunnen worden. Wellicht dienen ook de functieprofielen te worden aangepast om er zeker van te zijn dat er sprake is van functiescheiding binnen de gemeente tussen diegenen die beleidsmatig en projectmatig betrokken zijn en diegenen die de rapportages beoordelen en hierover adviseren aan het college van burgemeester en wethouders.

3.2.11 Leg budgetverantwoordelijkheid vast

Voor de start van de invoering van het Participatiebudget zullen gemeenten na moeten denken over hun 'participatiebegroting' en de wijze waarop de drie domeinen nu in hun begroting zijn verwerkt. In sommige gevallen zijn er aparte productgroepen onder specifieke programma's zoals het programma Werk en Inkomen en het programma Jeugd en Onderwijs. Vaak is dit gekoppeld aan de budgethouder.

Bij het vastleggen van de budgetverantwoordelijkheid voor het nieuwe Participatiebudget moet gekeken worden of er een Programma Participatie op de begroting dient te komen waar één budgethouder verantwoordelijk voor is. Andere opties zijn de drie domeinen als aparte productgroepen of het in tact houden van de huidige programma's. Hierbij is geen goede of foute keuze, maar er dient in alle gevallen een duidelijke keuze gemaakt te worden.

3.2.12 Stel bestedingsplannen op

Het Participatiebudget is een breed inzetbaar budget voor inburgering, re-integratie en educatie. De gemeente stelt haar eigen doelen. Het beheerst realiseren van deze doelen vraagt om heldere afspraken tussen de budgethouder en uitvoerende afdelingen (of externe partijen) over de besteding van het budget. Deze bestedingsplannen dienen de uitvoerende afdelingen voldoende vrijheid te geven om eigen keuzes te maken over de inzet van instrumenten. Tegelijkertijd dienen de plannen voldoende gedetailleerd te zijn om de budgethouder het vertrouwen te geven dat de gestelde participatiedoelen worden gehaald.

Kader Blauwdrukdenken in de DO fase

Bij blauwdrukdenken wordt verondersteld dat mensen of dingen zullen veranderen als je van te voren een duidelijk gespecificeerd resultaat vastlegt, alle stappen minutieus plant en zowel het resultaat als de weg er naar toe goed beheerst. De projectaanpak is een uitingsvorm van deze manier van denken. Voor veranderingstrajecten waarbij resultaat en weg goed zijn te omschrijven en te voorspellen is dit een favoriete aanpak. Het blauwdrukdenken kan bij de invoering van het Participatiebudget een rol spelen door middel van een adequate planning te waarborgen, zodat de gemeente de afspraken en deadlines in de planning nakomen en de daadwerkelijke implementatie bewerkstelligen.

Blauwdrukken staat in het teken van maakbaarheid en beheersbaarheid wat volgens rationele planning tot stand kan worden gebracht. Valkuil hierbij is onvoldoende rekening houden met irrationele aspecten en een zekere mate van weerstand. Een valkuil bij de implementatie van het Participatiebudget betreft eveneens ongeduld en een te strakke planning. Essentieel is ruimte voor flexibiliteit om weerstand tegen te gaan en tijd in te ruimen voor het zoeken naar een optimale oplossing. Kort verwoord: een goede balans is nodig tussen inplannen en uitvoeren van activiteiten uit het werkplan en het behouden van creativiteit.

Kader Contouren check-list DO

- Kaders vastgesteld voor Participatiebudget
- Projectstructuur opgezet voor Participatiebudget
- Processen voor re-integratie, participatie en inburgering geharmoniseerd
- Klantproces aangepast
- Implementatie getest in pilot projecten
- Indicatoren vastgesteld
- Systemen toegerust om benodigde informatie m.b.t prestatie indicatoren aan te leveren
 - Betrokken systemen in kaart gebracht
 - Samenhang tussen systemen in kaart
 - Systemen werken aanvullend, geen overlap
 - Verantwoordelijkheid voor informatiebeheer vastgelegd
- Regie afspraken met Participatiepartners gemaakt
- Taken en verantwoordelijkheden diverse afdelingen afgestemd op Participatiebudget
- Taken en verantwoordelijkheden medewerkers aangepast (functieprofielen)
- Competentieprofielen vastgesteld en medewerkers getraind
- Budgetverantwoordelijkheid vastgelegd en bestedingsplannen opgesteld

3.3 CHECK: Monitoring en evaluatie

De 'check' fase van het model gaat over monitoring en beleidsevaluatie. Dit uiterst belangrijke aspect van de beleidscyclus kan een zeer nuttige bijdrage leveren aan de verbetering van de effectiviteit, efficiëntie alsmede klantgerichtheid en daarmee ook aan de kwaliteit van het participatiebeleid.

Evaluaties leveren bovendien een bijdrage aan het bevorderen van transparantie. Het gaat om het bereiken van de vastgestelde beleidsdoelstellingen op een efficiënte wijze. Daarnaast is het van belang om herhaling van eerder gemaakte fouten te voorkomen (bijvoorbeeld inzet van verkeerde instrumenten of het onjuist definiëren van beleidsdoelstellingen) en worden uit de evaluatie de kerncompetenties van de gemeente duidelijk (doelstellingen bereikt met ketensamenwerking en samenwerking met participatiepartners).

3.3.1 Volgen indicatoren

Aan de hand van de vastgestelde indicatoren volgt de gemeente de voortgang op het participatiebeleid. De structuur hiervoor dient eenduidig te zijn; op vaste tijden in vaste samenstelling dient de gemeente de indicatoren te analyseren. Daarnaast zal de gemeente vooraf vast moeten stellen welke mijlpalen (zowel positief als negatief) er gehanteerd worden, zodat direct kan worden bijgestuurd indien nodig.

3.3.2 Beheers de in kaart gebrachte risico's

Er zijn diverse risico's waar de gemeente mee te maken heeft: risico's met betrekking tot het behalen van de inhoudelijke doelstellingen van participatie én de risico's met betrekking tot het behalen van de doelstellingen van de verschillende afdelingen die bijdrage leveren aan het veranderingsproces in het kader van het P-budget. Aan de hand van de in kaart gebrachte risico's dient de gemeente periodiek te analyseren of de werking van de gekozen beheersmaatregelen voldoet. Hierover dient te worden gerapporteerd. De meest eenvoudige weg om het rapporteren over risico's vorm te geven is dit te koppelen aan de reguliere planning & controlcyclus. De rapportages bieden inzicht in de voortgang van de afgesproken acties en van eventuele significante wijzigingen in het risicoprofiel ten aanzien van de invoering Wet Participatiebudget. De meest voorkomende en voor de hand liggende rapportage is een risicoparagraaf toevoegen aan de bestaande managementrapportage. Een afwijkende rapportage is noodzakelijk wanneer een risico dusdanig groot is, dat direct gerapporteerd moet worden naar diverse lagen binnen de gemeentelijke organisatie.

3.3.3 Stel een planning & control kalender op

De informatie waarop het management, bestuurders en de gemeenteraad sturen moeten regelmatig en tijdig uit de informatiesystemen van de gemeente worden gegenereerd. Voordat de informatie gebruiksklaar is dienen bewerkingen te worden gedaan op ruwe data. In veel gevallen zal de informatie worden verwerkt in rapportages of nota's. Om de informatie steeds tijdig gereed te hebben is het handig om te werken met een zogenaamde Planning & Control kalender, een overzicht van momenten waarop de (delen van de) sturingsinformatie beschikbaar moet zijn en een planning van de stappen die er voor nodig zijn voordat de informatie gereed is.

3.3.4 *Evalueer regelmatig*

Een evaluatie is niet altijd een grootschalige, tijdrovende operatie. Tussentijdse evaluaties kunnen bestaan uit het periodiek en systematisch doorspreken van de vorderingen en verbeterpunten. Het frequent plannen van dergelijke evaluatie momenten, voorkomt dat problemen zich opstapelen of niet geadresseerd worden. In dit kader is het van belang te realiseren dat het bijstellen van het werk- of projectplan geen problemen zou mogen opleveren. Binnen het participatiebeleid is het zelfs wenselijk het tijdschema regelmatig te herijken, omdat de gemeente nieuwe inzichten opdoet en wellicht door een verandering in sociaal demografische omgeving of op basis van nieuwe informatie vanuit het Rijk andere wegen wil bewandelen. Hierbij is het verzamelen en doorgeven van informatie die het mogelijk maakt het project bij te sturen wel essentieel, ook in het kader van de verantwoording richting de Raad en het Rijk.

3.3.5 *Stel detaillering en frequentie van rapporteren vast*

Om structuur aan te brengen in de veelheid van rapportages en statistieken, zal de gemeente de gewenste detaillering en frequentie van rapporteren vast moeten leggen en communiceren. Daarnaast zal vastgelegd moeten worden hoe en wie de aangeboden cijfers toetst op juistheid, volledigheid en tijdigheid.

Kader Groendrukdenken in de CHECK fase

Bij groendrukdenken liggen veranderen en leren als begrippen dicht tegen elkaar aan. Mensen veranderen als ze gemotiveerd zijn om te leren, als ze in leersituaties gebracht wordt en als hen effectieve wegen worden aangereikt om andere manieren van doen te leren. Mocht deze benadering ten aanzien van het Participatiebudget gekozen worden, dan ligt het voor de hand om het proces van verandering als meerwaarde op zich te zien en niet zozeer als resultaat. Er dient voldoende openheid te bestaan om in de check fase een eerlijke vergelijking te kunnen maken tussen de afgesproken prestatie indicatoren en de realiteit. In een 'voldoende groene' situatie, zullen medewerkers daar zelf actief mee aan de slag gaan en leermogelijkheden en verbeterpunten identificeren.

Waar bij groendrukdenken intentioneel leren bewust wordt toegepast en alles te leren lijkt, ligt de valkuil van onwelwillende mensen (bij conflict, macht) en incapabele mensen (ontbreken van vaardigheden) op de loer. Mensen motiveren om te willen leren met en van elkaar teneinde permanent lerende groepen te krijgen is wenselijk.

Kader Roodrukdenken in de CHECK fase

Bij roodrukdenken wordt ervan uitgegaan dat mensen en organisaties veranderen als de juiste HRM-instrumenten worden ingezet en deze op een goede manier worden gebruikt. Mensen veranderen, met andere woorden, als ze worden beloond (door salaris, promotie, bonus, goede beoordeling) of 'gestraft' (door demotie, slechte beoordeling).

Een gemeente die de CHECK fase van de invoering van het Participatiebudget rood kleurt, zal veranderingen doorvoeren bij de HR afdeling(en), bijvoorbeeld door het opstellen van nieuwe functieprofielen op basis waarvan medewerkers beoordeeld worden. Persoonlijke prestatie-indicatoren (al dan niet samenwerken met andere afdelingen) kunnen eveneens geformuleerd worden en onderdeel uitmaken van de beoordeling van medewerkers. Voor het middenmanagement kan vanuit deze kleur 'gestuurd' worden: nieuwe doelen, nieuwe uitdagingen maar wellicht ook nieuwe plaatsen in de organisatie die niet iedereen op het eerste oog ambieert.

Bij roodrukdenken gaat het om de juiste "fit" tussen mensen en instrumenten, tussen organisatiedoelen en individuele doelen en het zoeken naar de goede manier om mensen te prikkelen. Valkuil hierbij is het gebrek aan "harde" uitkomsten en een gebrek aan ruimte voor individuele motieven en maatwerk. Het miskennen van macht in de organisatie is ook een valkuil en van groot belang bij de implementatie van een beleidsvisie op het Participatiebudget.

Kader Contouren check-list CHECK

- Structuren opgesteld voor systematische analyse en bespreking van voortgang op prestatie indicatoren
- Periodieke terugkoppeling van voortgang naar College, Raad en uitvoering
- De in kaart gebrachte risico's worden beheerst
- Indien nodig: verbeter voorstellen gemaakt (intern en extern)
- Er is een planning & control kalender
- De gemeente evalueert het Participatiebudget regelmatig
- De detaillering en frequentie van rapporteren is vastgesteld

3.4 ACT: Terugkoppelen en bijstellen strategie

Strategie noch beleid staan in steen gebeiteld. Het systematisch analyseren van resultaten kan leiden tot de vaststelling dat het beleid aangescherpt of veranderd kan worden. Het bijhouden en analyseren van informatie moet -tot op zekere hoogte- kunnen leiden tot het bijstellen van beleid en strategie. Daarnaast zijn er externe factoren van invloed op strategie en beleid die ook tot gevolg kunnen hebben dat beleid moet worden herzien.

Kader: Witdukdenken in de ACT fase

Bij witdukdenken is het dominante beeld dat alles (autonoom, als vanzelf) in verandering is. "Panta rhei": alles stroomt, aldus De Caluwé. "Waar energie zit, veranderen er dingen". Complexiteit wordt als verrijkend, niet als verstorend opgevat. Beïnvloeden van de dynamiek is een favoriete aanpak. Het gaat meer om verandering mogelijk te maken, te zoeken naar de kiemen voor vernieuwing en creativiteit dan om te sturen of te richten. Deze benadering kan toegepast worden door tijdens het veranderproces te kijken waar men enthousiast van wordt. Ook het identificeren van knelpunten en het vervolgens formuleren van maatregelen om die knelpunten op te lossen, kan ertoe leiden dat de verandering 'gemakkelijker stroomt'.

HOOFDSTUK 4 Het verdeelmodel

4.1 Verdeling macrobudget

Met de komst van het Participatiebudget verandert ook de wijze van de verdeling van het macrobudget over de gemeenten. Het landelijk beschikbare macrobudget voor de aankomende jaren staat vast. Een gemeente kan, door beter te presteren op de outputverdeelcriteria dan andere gemeenten, de omvang van het deel dat beschikbaar komt voor de gemeente beïnvloeden. Gemeenten worden 'gescoord' ten opzichte van andere gemeenten. Wanneer alle gemeenten precies naar rato van hun verkregen deelbudget presteren blijft de verdeling gelijk. Scoort een gemeente in vergelijking met de anderen hoger, dan krijgt zij meer geld, scoort zij minder dan krijgt zij minder geld. Dit mechanisme treedt in 2012 in werking. In 2009, 2010 en 2011 geldt nog een objectieve verdeling. Overigens blijft 80% van het budget objectief verdeeld.

Alle outputgegevens die gebruikt worden om het Participatiebudget te verdelen over gemeenten, hebben betrekking op t-2. Voor de verdeling in jaar t, worden de gegevens uit jaar t-2 gebruikt. Voor de verdeling in 2012 wordt dus gebruik gemaakt van outputgegevens over 2010.

Het is aan de gemeente afspraken te maken met de participatiepartners (bijvoorbeeld roc's, taalaanbieders en re-integratiebedrijven) over de aanlevering van de benodigde gegevens, als zij daarover zelf (nog) niet beschikt, zie ook handreiking externe verantwoording.

In 2012 is naar verwachting voor het Participatiebudget een totaalbudget van 1,8 miljard euro (zie onderstaande tabel) beschikbaar.

Tabel Macrobudget

X € 1.000	2009	2010	2011	2012	2013
SZW	1.529.270	1.429.270	1.329.270	1.329.270	1.329.270
WWI*	101.670	378.053	330.353	301.170	276.170
OCW**	121.300	195.700	195.700	195.700	195.700
Totaal macrobudget	1.752.240	2.003.023	1.855.323	1.826.140	1.801.140

* In 2009 ontvangen de G31-gemeenten de inburgeringsmiddelen nog via de BDU SIV. Het bedrag in bovenstaande reeks is daardoor lager in 2009. De middelen voor de pardonregeling (2009) maken geen onderdeel uit van bovenstaande reeks en zullen niet worden opgenomen in het participatiebudget.

** In 2009 ontvangen de G31-gemeenten de middelen volwasseneneducatie nog via de BDU SIV. Het bedrag in bovenstaande reeks is daardoor lager in 2009. Bij de behandeling van het voorstel van de Wet op het Participatiebudget heeft de Tweede Kamer een motie aanvaard waarmee het totaalbedrag afkomstig van OCW (het educatiedeel) bij het uitvoeren van de motie (naar verwachting vanaf 2010) wordt verlaagd met € 50 mln ten gunste van taal en rekenen in het mbo. Overweging was dat taalachterstanden primair moeten worden voorkomen in het initiële onderwijs.

Bron: Wetsvoorstel Wet Participatiebudget

Hieronder beschrijven wij de drie deelbudgetten die samen het Participatiebudget vormen op basis waarvan een gemeente middelen toebedeeld krijgt. Als resultaat van de toepassing van deze drie verdeelsystemen ontvangt de gemeente één Participatiebudget.

4.1.1 Re-integratie

Het bedrag dat het ministerie van SZW inbrengt, wordt vanaf 2011 geheel verdeeld op basis van het bestaande verdeelmodel voor het WWB W-deel, dus op basis van objectieve criteria. In 2009 en 2010 wordt deels nog verdeeld op basis van een historische verdeling¹⁰.

4.1.2 Educatie

Tot en met 2009 moeten de middelen die een gemeente ontvangt op basis van de verdeelsleutel van de minister van OCW volledig worden besteed aan de inkoop van educatieactiviteiten bij een regionaal opleidingscentrum (ROC). Vanaf 2010 vervalt de oormerking van de educatiemiddelen. De middelen zijn dan vrij besteedbaar binnen de bandbreedte van het Participatiebudget. Het totaalbedrag aan 'voorzieningen' dat uit het Participatiebudget bij een ROC wordt ingekocht, moet dan nog wel minimaal gelijk zijn aan het bedrag dat wordt ontvangen op basis van de verdeelsleutel van de minister van OCW. Vanaf 2011 vervalt ook deze bestedingsverplichting bij de ROC's.

Wat betreft de verdeling geldt voor het educatiedeel, het bedrag dat het Ministerie van OCW inbrengt, het volgende. In 2012 ligt voor de verdeling van het educatiedeel de verhouding op 75% objectief en 25% op basis van output. Vanaf 2013 geldt de verhouding 50% objectief en 50% op basis van output. Tot en met 2011 gelden de oude objectieve verdeelcriteria nog.

Dit houdt in dat gemeenten de hoogte van het educatiedeel binnen het Participatiebudget in 2012 via hun prestaties in 2010 (gedeeltelijk) kunnen beïnvloeden.

Voor het OCW-deel van het Participatiebudget wordt uitgegaan van de volgende output verdeelmaatstaven:

- o Het aantal door de gemeente ingekochte cursussen basisvaardigheden (2012: 15%, vanaf 2013: 30%);
- o Het aantal door de gemeente ingekochte VAVO-trajecten (2012: 3,75%, vanaf 2013: 7,5%)
- o Het aantal behaalde VAVO-diploma's (2012: 3,125%, vanaf 2013: 6,25%);
- o Het aantal behaalde certificaten Staatsexamen NT2 I of II (2012: 3,125%, vanaf 2013: 6,25%).

4.1.3 Inburgering

Voor inburgering geldt dat het budget voor de jaren 2009 tot en met 2011 objectief wordt verdeeld, namelijk naar rato van het aantal niet-westerse allochtonen en het aantal allochtonen afkomstig uit voormalig Joegoslavië en de voormalige Sovjet-Unie¹¹.

¹⁰ De "historische re-integratiekosten", dat wil zeggen de omvang van de gesubsidieerde arbeid in 2003. Voor 2009 bedraagt het aandeel van de historische kosten nog 33 procent en in 2010 17 procent.

¹¹ Het aantal allochtonen uit voormalig Joegoslavië en de voormalige Sovjet-Unie in de leeftijdscategorie 15 tot en met 65 jaar, dat op 1 januari 2007 in de gemeente woonachtig was

Handreiking sturing en beheersing Participatiebudget

Vanaf 2012 wordt het bedrag voor inburgering dat wordt ingebracht door het Ministerie van WWI volledig verdeeld op basis van outputgegevens. Dit houdt in dat gemeenten de omvang van hun Participatiebudget kunnen beïnvloeden door goed te presteren op de door het Rijk bepaalde verdeelmaatstaven. De prestaties in het jaar 2010 bepalen de omvang van het budget voor het jaar 2012, de prestaties van 2011 de omvang in 2013 en zo verder.

Voor het inburgeringsdeel van het Participatiebudget wordt uitgegaan van de volgende outputverdeelmaatstaven:

- Het aantal personen waarvoor een inburgeringsvoorziening is vastgesteld (20%);
- Het aantal personen waarvoor een duale inburgeringsvoorziening of taalkennisvoorziening is vastgesteld (30%);
- Het aantal personen dat het inburgeringsexamen of Staatsexamen NT2 I of II heeft behaald (50%).

4.2 Beïnvloeden van outputverdeelmaatstaven

Door de outputverdeelmaatstaven is de hoogte van het Participatiebudget voor gemeenten te beïnvloeden. Door op onderdelen relatief hoger te scoren dan andere gemeenten, kan een gemeente invloed uitoefenen op de hoogte van het Participatiebudget twee jaar later.

Veruit het grootste deel van het Participatiebudget is afkomstig van de begroting van SZW en wordt niet verdeeld op basis van output. Op korte termijn is dit deel niet te beïnvloeden door de gemeenten.

In totaal wordt in 2012 naar verwachting ongeveer 350 miljoen euro (een kwart van het OCW-deel en het gehele WWI-deel) verdeeld op basis van de outputverdeelmaatstaven (19,2% van het totale beschikbare Participatiebudget). In 2013 is dit opgelopen tot 374 miljoen euro, 20,8% van het totale beschikbare Participatiebudget (de helft van het OCW deel en het volledige WWI-deel).

Tabel Direct beïnvloedbare deel Participatiebudget

	Direct Beïnvloedbaar	Niet direct beïnvloedbaar
2009	0%	100%
2010	0%	100%
2011	0%	100%
2012	19,2%	80,8%
2013	20,8%	79,2 %

4.2.1 Re-integratie

De prestatiestimulans zal voor het beleidsterrein re-integratie vooral liggen op de inzet van middelen vanuit het Participatiebudget met als doel een daling van de verstrekte uitkeringen.

De prestatieprikkel is ingebouwd in de wijze van financiering van het inkomensdeel van de WWB. Voor een goede overweging is het daarom van belang om ook de invloed van de door de gemeente gemaakte keuzes op de omvang van het uitkeringsbestand van de WWB mee te nemen. Immers, een euro die wordt uitgegeven aan inburgering of educatie kan niet worden uitgegeven aan een re-integratietraject. Dit beïnvloedt de omvang van het uitkeringsbestand en daarmee de besparingen op het I-deel. Het overschot op het WWB-inkomensdeel is vrij besteedbaar en kan dus ook voor participatie worden ingezet.

Daarnaast zal tot en met 2011 een prikkel bestaan om niet-uitkeringsgerechtigden aan het werk te helpen. Het gaat dan specifiek om personen vanaf 27 jaar die langer dan 6 maanden geen inkomsten uit werk of uitkering hebben, en gedurende dat half jaar niet ingeschreven stonden bij het CWI noch een diploma haalden op het niveau van de startkwalificatie of hoger. Als een gemeente een persoon uit de bedoelde groep aan betaald werk helpt, mag de gemeente het jaar daarop éénmalig € 12.000 van het eigen Werkdeel van de bijstand regelluw besteden aan participatie bevorderende activiteiten. Dan wordt besteding van dit geld aan bijvoorbeeld re-integratietrajecten onder de 18 jaar of inzet op uitvoeringskosten mogelijk.

Door de invoering van het Participatiebudget hebben de gemeenten meer mogelijkheden voor de inzet van middelen om onder andere uitkeringsgerechtigden bij te staan in de sociale en arbeidsmarktactivering.

4.2.2 Educatie

Voor het beleidsterrein educatie ligt de stimulans vanaf 2012 op het aantal ingekochte cursussen basiseducatie, vavo-trajecten, op het aantal behaalde vavo-examens en het aantal behaalde certificaten staatsexamen NT2 I of II. Door de systematiek wordt het budget van 2012 verdeelt op basis van de prestaties in 2010. De prestaties gaan daar door vanaf 2010 tellen voor de budgetverdeling.

4.2.3 Inburgering

Tot 2012 zal de inburgeringcomponent in het Participatiebudget volledig worden bepaald door objectieve verdeelmaatstaven. Met ingang van 2012 zullen outputverdeelmaatstaven de budgetverdeling volledig bepalen. Ook hier geldt dat door de systematiek het budget van 2012 wordt verdeelt op basis van de prestaties in 2010. De prestaties gaan daar door vanaf 2010 tellen voor de budgetverdeling.

De stimulans ligt op het aantal gestarte inburgeringvoorzieningen (weging 20%), het aantal gestarte duale inburgeringsvoorzieningen en taalkennisvoorzieningen (weging 30%) en het aantal behaalde inburgeringsexamens (en diploma's staatsexamens NT II en programma's 1 en 2) (weging 50%).

Kader Rekenmodel gemeente Den Haag / G4

De introductie van de outputverdeelmaatstaven op educatie en inburgering betekent dat de omvang van het participatiebudget van de gemeente vanaf 2012 voor ongeveer 20 procent afhankelijk is van de (relatieve) prestaties op deze outputverdeelmaatstaven. Dit heeft een aantal gemeenten geïnspireerd tot het opstellen van modellen waarmee de hoogte van het budget kan worden berekend en die inzicht geven in de consequenties van bepaalde bestedingskeuzen. In dit verband is ook door de gemeente Den Haag samen met de andere drie grote gemeenten een model¹² opgesteld. De gemeente Den Haag wilde onder andere inzicht krijgen in de te verwachten omvang van het Participatiebudget om de planning van de uitvoeringsorganisatie daarop te laten aansluiten.

Uit de ervaringen blijkt dat het opstellen en invullen van een dergelijk rekenmodel niet enkel een financiële exercitie is, maar ook kan helpen om het sturing en beheersingsproces te doorgronden en bepaalde beleidsuitgangspunten concreet te bespreken. Voor het invullen van een model moet duidelijk zijn welke participatie-activiteiten de diverse gemeentelijke afdelingen reeds uitvoeren en welke voorzieningen onder het Participatiebudget geteld gaan worden. Daarnaast levert het ontwikkelen en gebruiken van een model inzicht op de beschikbaarheid van de benodigde statistieken binnen de gemeente en van het Rijk.

Het concreet berekenen van voor de gemeente te verwachten participatiebudget in 2012 en daarna blijkt lastig. Dit komt enerzijds doordat de budgetverdeling uitgaat van relatieve prestaties (het budget is dus niet alleen afhankelijk van de eigen prestaties, maar ook van de prestaties van alle andere gemeenten bij elkaar). Ook is een belangrijke reden dat het bij de outputverdeelmaatstaven deels gaat om indicatoren die binnen de gemeente op dit moment niet of in een andere definitie beschikbaar zijn. Door een dergelijk model op te stellen en er als gemeente mee te rekenen, ontstaat wel een duidelijker beeld van de gevoeligheid van de prestaties op de individuele verdeelmaatstaven op het voor de gemeente beschikbare budget.

Overigens heeft doorrekenen wel enige moeite gekost omdat vanuit de drie materiewetten, de indicatoren en de landelijke monitoringsstatistieken in sommige gevallen verschillende definities en categorieën kennen, zodat gegevens lastig vergelijkbaar zijn. Zo hanteren de WI en de WEB verschillende definities voor 'allochtoon'.

¹² Ontwikkeld door de gemeente Den Haag ondersteund door het Projectbureau Participatiebudget.

HOOFDSTUK 5 Risicomanagement

Risicomanagement is een belangrijk en vast onderdeel van de bedrijfsvoering en de beheersing van een organisatie. Bestuurders en management moeten op alle fronten 'in control' zijn en worden daar door de Gemeenteraad op aangesproken. Risicomanagement is een actueel thema op de bestuursagenda, maar hoe zorg je ervoor dat de zaken ook in de praktijk op orde zijn? Het enkel weergeven van risico's in een projectplan bijvoorbeeld is niet voldoende. Het is van belang vooraf stil te staan bij diverse risico's en mogelijke beheersmaatregelen.

Integraal risicomanagement stelt de gemeente in staat om politieke, bestuurlijke, maatschappelijke en juridische risico's (in samenhang) in kaart te brengen en hier effectief en efficiënt op te sturen. Nieuwe wetgeving die het nodige betekent voor uw organisatie zoals de Wet Participatiebudget - en die een groot deel van uw begroting gaat opeisen - kunt u zo beter beheersen.

5.1 Definiëren van een risico

Gemeenten gaan zeer verschillend om met de term 'risico'. Voorbeelden van risicoparagrafen uit de Plannen van Aanpak Voorbereidingstraject Participatiebudget van drie gemeenten (zie kaders) laten zien dat gemeenten verschillende ideeën hebben bij het begrip risico en de invulling van een risico paragraaf. Er bestaat in dit verband geen goed of fout, maar de ene manier van risico's en mogelijke oplossingen formuleren is wel makkelijker te beheersen dan de andere. Er is een aantal aspecten dat bijdraagt aan een uitvoerbare en beheersbare risicostrategie.

Als eerste de definitie van 'een risico'. Dit is niet te omvatten in één woord. Een risico is de kans op het optreden van een gebeurtenis die negatieve gevolgen kan hebben voor de betrokkenen. Uit deze definitie volgt dat een werkbare omschrijving van een risico drie elementen bevat:

- een kans op het optreden van een gebeurtenis
- negatieve gevolgen
- een betrokkene, voor wiens rekening de negatieve gevolgen komen

Risico's kunnen zowel zwaktes in de eigen organisatie zijn (intern), als externe bedreigingen. Het kan dan gaan om bijvoorbeeld risico's met betrekking tot het behalen van de inhoudelijke doelstellingen van participatie en om de risico's met betrekking tot het behalen van de doelstellingen van de verschillende afdelingen die bijdrage leveren aan het veranderingsproces in het kader van het Participatiebudget

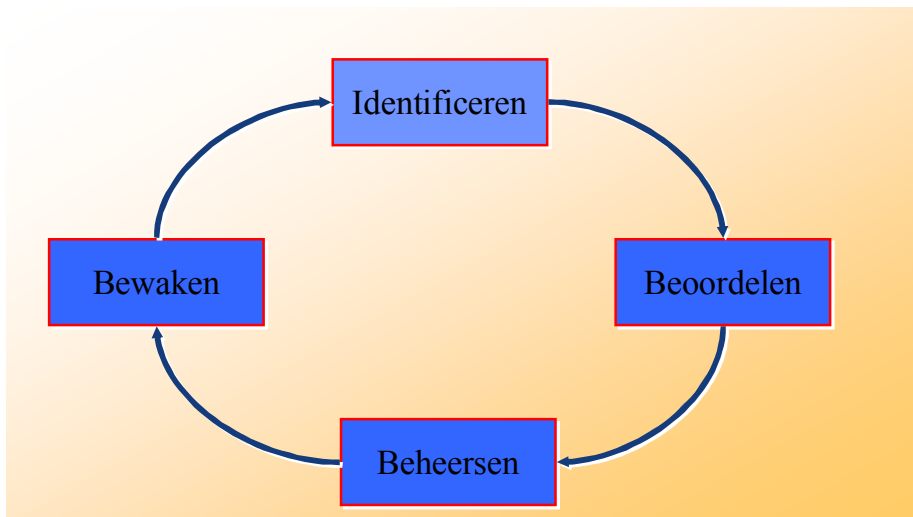
Risicomanagement wordt pas effectief als managers ook verantwoordelijk worden gemaakt voor risico's. Als iedere manager die zich bezighoudt met de invoering van het Participatiebudget verantwoordelijk wordt gemaakt voor het in kaart brengen van zijn eigen risico's, dan ontstaat op centraal niveau een organisatiebreed overzicht van alle onderkende risico's en hun omvang. Hierbij is het wel van belang dat risico's eenduidig geformuleerd worden, concreet zijn, een 'eigenaar' krijgen en voorzien worden van een antwoord.

5.2 Het risicomanagement proces

Het proces bestaat uit de volgende vier onderdelen:

- 1 Identificeren (identificatie van risico's op verschillende niveaus)
- 2 Beoordelen (analyse, inschatting en prioriteitstelling)
- 3 Beheersen (eliminatie, reductie, overdracht en acceptatie)
- 4 Bewaken (monitoren en rapporteren) van risico's die het behalen van de participatiedoelstellingen in de weg kunnen staan

Deze vier stappen, hieronder schematisch weergegeven, zijn de basisstappen van elk risicomanagement proces. Om goed invulling te geven aan integraal risicomanagement dienen gemeenten deze te doorlopen.



Identificeren

Risico-identificatie is het op gestructureerde wijze verkennen en vaststellen van mogelijke toekomstige gebeurtenissen op het terrein van participatie en het participatiebudget, het adequaat formuleren van deze gebeurtenissen in de vorm van risico's en het vaststellen van de oorzaken van deze risico's. De uitkomst van deze stap is een 'ongewogen' risicoregister. Dit betekent dat de risico's bekend zijn, maar nog niet zijn voorzien van een classificering in termen van 'kans van optreden' en 'impact'.

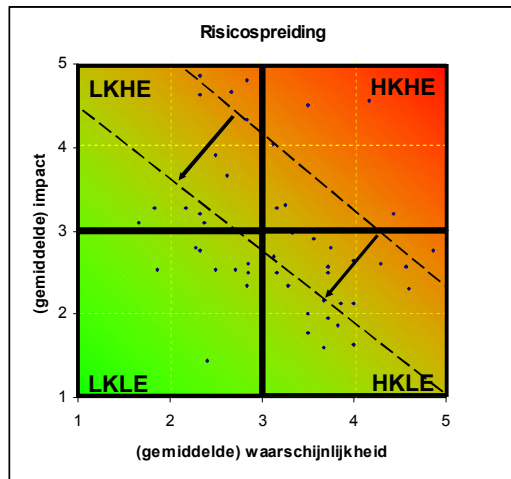
Beoordelen

Na de identificatie van de risico's dienen deze geanalyseerd te worden. Hierbij gaat het om de beoordeling van de waarschijnlijkheid en de impact van risico's (vóór en na beheersing), uitgedrukt in geld, politieke consequenties of effecten voor de samenleving (burger). De geselecteerde risico's worden door de verantwoordelijke managers ('risico-eigenaren') nader geanalyseerd. Hierbij dient allereerst te worden vastgesteld of het risico werkelijk voldoende specifiek is (geformuleerd) waarbij zoveel mogelijk zowel oorzaak als gevolg dient te worden benoemd.

Handreiking sturing en beheersing Participatiebudget

Niv.1	Niv.2	Risico	Kans	Effect	Oorzaak	Maatregel	Monitor	Effectiviteit	
Participatie	Klantgerichtheid	• Onjuiste competenties	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5				- - - + ++	
		• Mentale overbelasting	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5				- - - + ++	
		• Lange responstijden	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5				- - - + ++	
		• Personeelsverloop	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5				- - - + ++	
	Integriteit	• Onduidelijke normstelling	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5				1 2 3 4	
		• Gebrekkige collegiale controle (klokken)	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5				1 2 3 4	
		• Wijzigingen in...	1 2 3 4	1 2 3 4				1 2 3 4	
	Leervermogen	• Consolidatie	1 2 3 4	1 2 3				1 2 3 4	
		Het effect van mentale overbelasting van medewerkers op klantgerichtheid wordt als aanzienlijk aangemerkt							
			De kans dat er door 'lange responstijden' barrières voor klantgerichtheid worden opgeworpen wordt als 'onwaarschijnlijk' aangemerkt		Specifieke oorzaken van de signaleerde risico's		De risicobeheersingsmaatregelen zijn de verschillende maatregelen die het management uitvoert om risico's te managen zoals processen, specifieke acties, verzekeren etc.		Monitoring en rapportageactiviteiten die het management inzet om de effectiviteit van risicobeheersing te meten en te bewaken.

In bovenstaande figuur worden de onderdelen op een beknopte wijze verwerkt in één risico-overzicht voor Participatie verdeeld naar risico-onderwerpen. Op basis van dit overzicht met waardering op kans en effect kan de gemeente bepalen welke risico's het meest *relevant* zijn. In de figuur hieronder is te zien dat de *relevante risico's* zich bevinden in het rode vlak HKHE (hoge kans, hoog effect) alsmede de risico's binnen de (door de gemeente) aangegeven bandbreedte.



Handreiking sturing en beheersing Participatiebudget

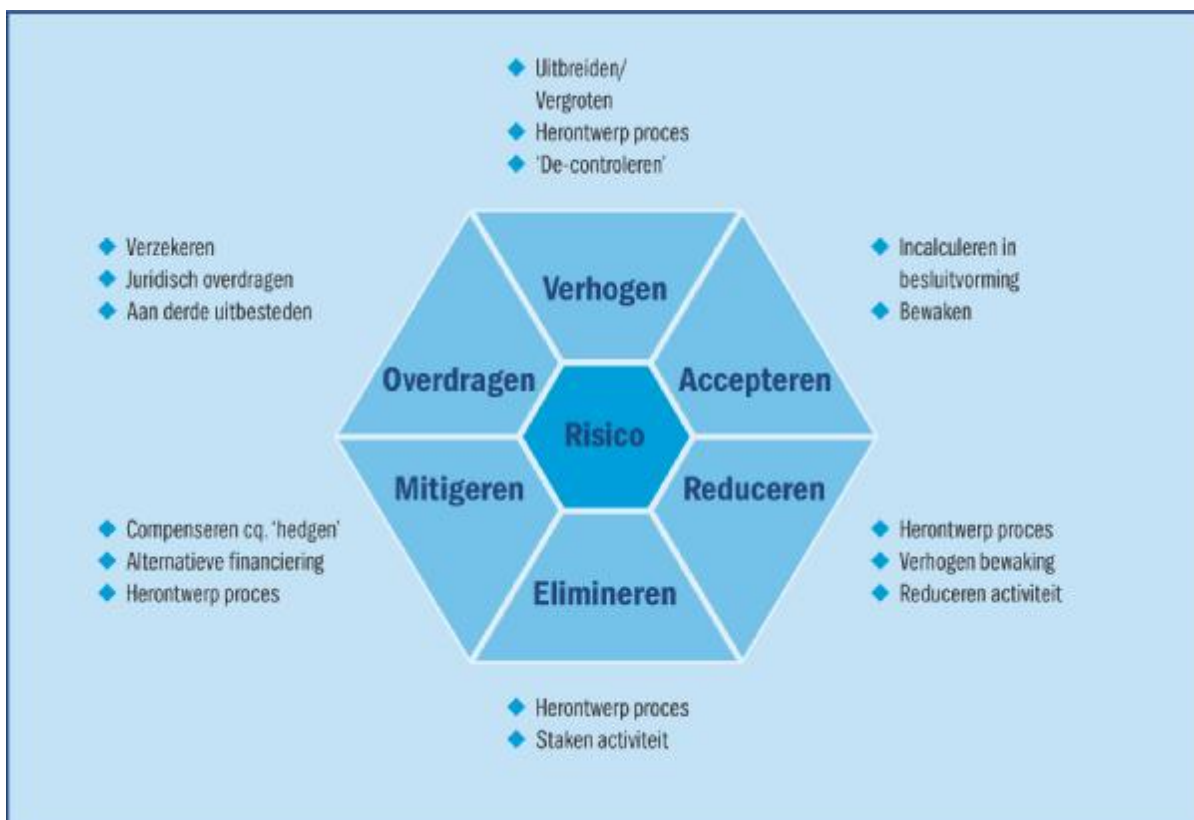
Beheersen

Per *relevant risico* kan de gemeente een risicokaart uitwerken of laten uitwerken door de "risico-eigenaren". In deze risicokaart moet een aantal elementen per risico worden ingevuld om uiteindelijk een verbeterplan te kunnen uitwerken. Een risico kan niet beheerst worden zonder inzicht in detail.

Voorbeeldstructuur risicokaart uitgewerkt voor één risico m.b.t. het Participatiebudget

Waarde drijver: Onvoldoende effectief inzetten van participatiemiddelen	Risico Respons Strategie	
	Voorgestelde nieuwe acties: - Analyse van de huidige programma's op de drie separate terreinen en hun plaats in de begroting. Bezien wie de programma-eigenaren zijn en welke projecten binnen de programma's vallen - Op basis van de gemeentelijke visie op participatiebeleid komen tot een nieuw programma Participatie	Verwacht effect op risico: - Inzicht in de benodigde wijzigingen om te komen tot één programma - Eén programma op basis van een gedragen visie gericht op effectief inzetten van participatiemiddelen
Risico: Het risico dat het ontbreken van één programma Participatie ertoe leidt dat de gemeente hun participatiemiddelen niet effectief inzetten	Voorgestelde mijlpalen: - Nieuw programma Participatie in de begroting per 1 januari 2010	Voorgestelde eigenaren: - Portefeuillehouder (s) Participatie (ambtelijk en bestuurlijk niveau) - Eén programma-eigenaar
IMPACT: 4	WAARSCHIJNLIJKHEID: 4	
Context: De integratie van de middelen voor de WWB, WI en WEB leidt tot een integrale benadering van het beleid op de drie domeinen. Het gemeentelijk Participatiebudget wordt als gevolg hiervan één financieringstroom vanuit het Rijk en wordt ontschot overgemaakt op de rekening van de gemeente	Benodigde middelen: - In 2009 budgetverantwoordelijke aanwijzen, die de analyse start en de consequenties van het ontwikkelen van één programma Participatie in kaart brengt - Draagvlak en commitment van de Raad, B&W en directeuren voor één programma - Per 2010 één programma-eigenaar die tevens budgetverantwoordelijke is	Monitoren van acties: - Voortgangsrapportage maandelijks naar Raad, B&W en MT - Controleren draagvlak - Programma indeling op bestuursagenda
Acties en hun effect: In vervolg op bovenstaande constatering is gestart met de analyse van de huidige programma's en welke projecten hier onderdeel van uitmaken.		

Om een risico te beheersen zal de gewenste reactie vastgesteld moeten worden. Voor elk van de geïdentificeerde risico's kan gekozen worden uit een aantal generieke reacties, zie onderstaande figuur. Uiteraard dient de gekozen reactie voor elk risico nader uitgewerkt te worden. Dit kan bijvoorbeeld in een workshop met directe betrokkenen waarin bepaald wordt welke aanvullende verbetermaatregelen mogelijk en gewenst zijn. Hiertoe wordt per risico de 'risico-eigenaar' in de gelegenheid gesteld zijn/haar risicokaarten te bespreken met het managementteam en te komen tot besluitvorming rondom aanvullend te treffen beheersmaatregelen.



Bewaken

Het monitoren van risico's is het continu *bewaken* van de risico's, de achterliggende oorzaken en het observeren van de werking van de gekozen beheersmaatregelen. Over deze cyclus dient ook (periodiek) te worden gerapporteerd. De meest eenvoudige weg om het rapporteren over risico's vorm te geven is dit te koppelen aan de reguliere planning & controlcyclus¹³.

¹³ Hiermee borgt men het jaarlijks uitvoeren van de stappen (identificeren, analyseren, beheersen en monitoren van risico's) in het kader van de jaarplancycclus (opnemen 'risicoparagraaf' in meerjaren- en jaarplan en jaarverslag).

Handreiking sturing en beheersing Participatiebudget

De rapportage biedt een uitstekend aanknopingspunt voor de gemeente om de voortgang van de realisatie van de doelstellingen van het Participatiebudget te monitoren. De (periodieke) rapportages bieden inzicht in de voortgang van de afgesproken acties en van eventuele significante wijzigingen in het risicoprofiel ten aanzien van de invoering Wet Participatiebudget.

De meest voorkomende en voor de hand liggende rapportage is een risicoparagraaf toe te voegen aan de bestaande managementrapportage. Een afwijkende rapportage is noodzakelijk wanneer een risico dusdanig groot is, dat direct gerapporteerd dient te worden naar diverse lagen binnen de gemeentelijke organisatie.