

## Aanpak tekort Pw-budget 2016

Analyse en maatregelen in verband met het verwachte tekort op het PW-budget van de gemeente Noordoostpolder in het jaar 2016.

**Ter attentie van**

College van B&W

**Auteur**

Gemeente Noordoostpolder

**Documentnaam**

20161213 aanpak tekort pw-budget 2016

**Datum**

13 december 2016

**Betreft**

Analyse en aanpak tekort Pw-budget 2016



# Inhoudsopgave

1	Inleiding .....	3
1.1	Pw-budget .....	3
1.2	Vangnet .....	3
1.3	Voorwaarden vangnet 2016 .....	3
1.4	Doel van dit document.....	4
1.5	Leeswijzer.....	4
2	Werking verdeelmodel.....	5
2.1	Macrobudget.....	5
2.2	Verdeelmodel .....	6
2.3	Overgangsregime .....	7
3	Prognose .....	8
3.1	Prognose Pw-budget .....	8
3.2	Prognose vangnetuitkering 2016.....	9
4	Analyse.....	10
4.1	Overgangsregime verdeelmodel .....	10
4.2	Ontwikkeling middelen voor re-integratie .....	10
4.3	Ontwikkeling bijstandsbestand .....	10
4.4	Vraag op de arbeidsmarkt .....	13
4.5	Aanbod op de arbeidsmarkt .....	14
4.6	Analyse samengevat .....	15
5	Verbeterplan .....	16
5.1	Krachtig Noordoostpolder: meedoen naar vermogen.....	16
5.2	Verbeteringen in de uitvoering.....	16
5.3	Verder arbeidsmarktonderzoek .....	17
5.4	Verbeteringen op het terrein van instroombeperking .....	17
5.5	Verbeteringen op het terrein van uitstroombestemming .....	18
5.6	Verbeteringen op het terrein van handhaving .....	19
5.7	Organisatie en monitoring .....	19



# 1 Inleiding

## 1.1 Pw-budget

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de Participatiewet. Voor het ondersteunen van de doelgroep bij re-integratie ontvangen de gemeenten middelen via de integratie-uitkering sociaal domein (onderdeel van het Gemeentefonds). Gemeenten ontvangen daarnaast van het Rijk een uitkering ten behoeve van het verstrekken van bijstandsuitkeringen en structurele loonkostensubsidies op grond van de Participatiewet. Dit laatste budget wordt aangeduid als de gebundelde uitkering Participatiewet (verder: Pw-budget<sup>1</sup>).

Uitgangspunt van de Participatiewet is dat het macro Pw-budget voor alle gemeenten opgeteld toereikend is. Het Pw-budget wordt echter niet op basis van daadwerkelijke uitgaven per gemeente toegekend. Er is sprake van een verdeelmodel, als gevolg waarvan gemeenten budget overhouden of tekort komen. Gemeenten die te maken hebben met een tekort op het Pw-budget moeten hiervoor in principe hun eigen middelen aanspreken. De gedachte achter deze systematiek is dat gemeenten geprikkeld worden om zo laag mogelijke uitkeringskosten te realiseren.

## 1.2 Vangnet

Voor gemeenten die niet uitkomen met het aan hen toegekende Pw-budget is er, net als onder de Wet werk en bijstand (Wwb), een vangnet ingericht. Dit vangnet houdt in dat gemeenten onder bepaalde voorwaarden aanspraak kunnen maken op compensatie van een deel van het tekort. Voor de jaren 2015 en 2016 is een tijdelijke vangnetregeling ingericht. In deze periode wordt gewerkt aan een meer definitieve vangnetregeling.

Om over het jaar 2016 in aanmerking te komen voor een vangnetuitkering dient het tekort van de gemeente op het Pw-budget tenminste 5% van het toegekende Pw-budget te bedragen. Over het tekort boven de 5% kan een gedeeltelijk compensatie worden aangevraagd bij de Toetsingscommissie vangnet Participatiewet (verder: toetsingscommissie).

## 1.3 Voorwaarden vangnet 2016

De gemeente Noordoostpolder verwacht over het jaar 2016 een tekort te realiseren op het Pw-budget van meer dan 5%. Op grond daarvan wenst de gemeente in aanmerking te komen voor een vangnetuitkering. Het college moet hiertoe uiterlijk 15 augustus 2017 een aanvraag indienen bij de toetsingscommissie.

---

<sup>1</sup> Onder de Wet werk en bijstand (de voorganger van de Participatiewet) werd dit budget het 'BUIG-budget' of het 'inkomensdeel' genoemd.



Hoewel het college de aanvraag pas in augustus 2017 hoeft in te dienen, moet er in 2016 al aan een aantal voorwaarden worden voldaan:

- Er moet een analyse worden gemaakt van de (mogelijke) oorzaken en de omvang van het tekort, aangevuld met een prognose voor de komende jaren.
- Er moet een plan met maatregelen worden opgesteld gericht op reductie van het tekort.
- De analyse en het plan met maatregelen moeten in 2016 door het college vastgesteld zijn en de raad moet hierover geïnformeerd zijn.

Uiterlijk in 2017 moet aan de overige voorwaarden worden voldaan:

- De raad in de gelegenheid zijn gesteld om haar zienswijze op de analyse en het plan met maatregelen kenbaar te maken aan het college.
- Het college dient bij het indienen van de aanvraag inzichtelijk te maken welke maatregelen tot dat moment zijn uitgevoerd om het tekort terug te dringen en wat daarvan de effecten zijn geweest.
- De aanvraag moet uiterlijk 15 augustus 2017 worden ingediend onder gebruikmaking van een formulier dat via de website van de toetsingscommissie beschikbaar wordt gesteld.

#### **1.4 Doel van dit document**

In dit document is de analyse van (mogelijke) oorzaken van het tekort uitgewerkt. Tevens worden in dit document een aantal verbetermaatregelen voorgesteld. Dit document wordt nog in 2016 door het college vastgesteld en voorgelegd aan de gemeenteraad, zodat deze in de gelegenheid is om haar zienswijze in te brengen. Hiermee wordt voldaan aan alle in 2016 te ondernemen stappen om in aanmerking te komen voor een vangnetuitkering.

#### **1.5 Leeswijzer**

Dit document heeft de volgende opbouw:

- In hoofdstuk 2 wordt het Pw-budget en de werking van het verdeelmodel toegelicht.
- In hoofdstuk 3 wordt de prognose voor het Pw-budget van Noordoostpolder uitgewerkt.
- In hoofdstuk 4 wordt een analyse gegeven van mogelijke oorzaken voor het tekort.
- In hoofdstuk 5 zijn verbeteringen voor de uitvoering van de Participatiewet geformuleerd.



## 2 Werking verdeelmodel

Met de invoering van de Participatiewet per 1 januari 2015, wordt het Pw-budget via een nieuw verdeelmodel over gemeenten verdeeld. In dit hoofdstuk wordt inzichtelijk gemaakt hoe het Pw-budget per gemeente tot stand komt.

### 2.1 Macrobudget

Jaarlijks wordt het macro Pw-budget bepaald. Het macro Pw-budget is een optelsom van de macrobudgetten voor de bekostiging van uitkeringen op grond van de Participatiewet, IOAW<sup>2</sup>, IOAZ<sup>3</sup> en een gedeelte van het Bbz 2004<sup>4</sup>. Met ingang van 2015 kunnen gemeenten uit het macro Pw-budget niet alleen uitkeringen, maar ook (structurele) loonkostensubsidies bekostigen.

De financieringssysteem van het Pw-budget sluit aan bij het uitgangspunt van de Participatiewet dat de beleidsmatige en financiële verantwoordelijkheden en risico's bij gemeenten liggen. Dit geeft gemeenten een prikkel om zoveel mogelijk mensen uit een uitkeringssituatie en aan het werk te helpen en te houden. De Participatiewet kent dus een budgetteringssystematiek en geen declaratiesystematiek. Het uitgangspunt bij het vaststellen van het macrobudget is dat dit kostendekkend dient te zijn op landelijk niveau, dus voor alle gemeenten tezamen.

Bij de vaststelling van het macro Pw-budget worden een aantal criteria in acht genomen, te weten:

- *Vertrekpunt: het gerealiseerde volume in het voorgaande jaar (t-1)*  
Jaarlijks wordt aan de hand van de gegevens die gemeenten bij het CBS aanleveren de realisatie van het aantal bijstandsuitkeringen in beeld gebracht. Omdat bij de eerste bekendmaking van het macrobudget in september (t-1) de realisatie over het gehele jaar nog niet bekend is, wordt dit voor de laatste maanden op basis van een raming geschat. Het gerealiseerde bijstandsvolume is de basis voor het macrobudget.
- *Inschatting van de effecten van de conjunctuur*  
Jaarlijks wordt in de Macro Economische Verkenning (MEV) een inschatting gemaakt van de conjunctuurontwikkeling. Deze ontwikkeling wordt via een rekenregel van het Centraal Planbureau (CPB) vertaald naar een ontwikkeling van het bijstandsvolume in het begrotingsjaar. Deze rekenregel bepaalt hoe de ontwikkeling van de werkloze beroepsbevolking doorwerkt in de ontwikkeling van de bijstand.

<sup>2</sup> Inkomensvoorziening voor Oudere en gedeeltelijk Arbeidsongeschikte Werknemers.

<sup>3</sup> Inkomensvoorziening Oudere en gedeeltelijk Arbeidsongeschikte gewezen Zelfstandigen.

<sup>4</sup> Besluit bijstandsverlening zelfstandigen.



- *Inschatting van de effecten van rijksbeleid*  
Daarnaast worden in de rekenregel de effecten van rijksbeleid in het begrotingsjaar meegenomen. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de effecten van veranderingen in wetgeving of aanscherping van wetgeving. In 2015 waren effecten zichtbaar als gevolg van de invoering van de Participatiewet, de invoering van de maatregelen op grond van de Wwb en het verhogen van de pensioenleeftijd.
- *Indexering van de gemiddelde prijs van een uitkering*  
Op basis van de uitgaven van gemeenten wordt een gemiddelde prijs per uitkering bepaald in het jaar voorafgaand aan het begrotingsjaar (t-1). Ook hier betreft het in eerste instantie een raming omdat de gegevens nog niet volledig beschikbaar zijn op het moment dat het macrobudget voor het eerst bekend gemaakt wordt. Verder worden de effecten van het rijksbeleid verwerkt in de gemiddelde prijs, zoals in 2015 de invoering van de kostendelersnorm en de verandering van de kindregelingen. Tot slot vindt er een indexatie plaats op basis van de loon, prijs en ongevoeligheidscorrectie.

Er zijn drie momenten waarop het macrobudget van een begrotingsjaar bekend wordt gemaakt. In september van het voorgaande jaar (t-1) wordt het 'voorlopige macrobudget' bekend gemaakt, gebaseerd op het prijspeil van jaar t-1. In het voorjaar van het begrotingsjaar (t) wordt het 'nader voorlopige macrobudget' gepresenteerd. Het macrobudget kan daarna nog wijzigen als gevolg van onder andere gemeentelijke realisaties en conjuncturele ontwikkelingen. In september (jaar t) volgt de 'definitieve vaststelling en publicatie van het macrobudget'. Deze drie publicatiemomenten in een jaar (voorlopig, nader voorlopig en definitief budget) zorgen ervoor dat de prognoses gedurende het jaar variëren.

## 2.2 Verdeelmodel

Met ingang van 2015 en als gevolg van de intrede van de Participatiewet, wordt het Pw-budget via een nieuw objectief verdeelmodel over gemeenten verdeeld. Dit is het multiniveaumodel dat is uitgewerkt door het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). De uitkomsten van het objectief verdeelmodel worden gebruikt bij het bepalen van het gemeentelijke Pw-budget.

Het aantal inwoners van een gemeente bepaalt de mate waarin het objectief verdeelmodel, dan wel het historisch verdeelmodel van toepassing is:

- Bij gemeenten met 40.000 inwoners of meer is de uitkering voor jaar t volledig gebaseerd op het objectief verdeelmodel.
- Bij gemeenten met maximaal 15.000 inwoners is de uitkering voor jaar t volledig gebaseerd op het historisch aandeel in de bijstandsuitgaven in jaar t-2.
- Bij gemeenten met meer dan 15.000 maar minder dan 40.000 inwoners, wordt afhankelijk van het inwoneraantal een glijdende schaal tussen de historische en objectieve verdeelgrondslag gebruikt.

Het Pw-budget van de gemeente Noordoostpolder wordt dus volledig op basis van het objectief verdeelmodel bepaald.



Het objectief verdeelmodel onder de Participatiewet houdt in dat er wordt gekeken naar de aanwezigheid van bepaalde typen huishoudens in een gemeente. Deze huishoudens hebben een bepaalde kans op bijstand. Bijvoorbeeld:

- Een alleenstaande moeder van 42 jaar in een huurwoning heeft 16% kans om op een bijstandsuitkering te zijn aangewezen.
- Een samenwonend stel van 40 en 45 jaar met twee kinderen in een koopwoning heeft 0,2% kans om op een bijstandsuitkering aangewezen te zijn.
- Een niet-westers gezin van rond de 30 jaar met één kind in een huurwoning heeft 5% kans om aangewezen te zijn op bijstand.

Het objectief verdeelmodel bepaalt, op basis van cijfers van het CBS, SCP en andere bronnen, hoeveel huishoudens van bepaalde typen in de gemeente aanwezig zijn. Door de aanwezigheid van deze huishoudens met de kans op bijstand te vermenigvuldigen wordt een objectieve inschatting gemaakt van het aantal huishoudens met bijstand in een gemeente. Dit aantal wordt vervolgens vermenigvuldigd met de geldende bijstandsnorm voor het betreffende huishouden (bijvoorbeeld alleenstaand of samenwonend). Door deze bedragen op te tellen ontstaat een objectieve inschatting van de bijstandslasten in een gemeente.

### **2.3 Overgangsregime**

Omdat de invoering van een nieuw verdeelmodel gepaard kan gaan met herverdelingseffecten heeft het Rijk een overgangsregime ingesteld. In de eerste drie jaar na invoering van het verdeelmodel wordt rekening gehouden met het historisch aandeel van gemeenten:

- In 2015 en 2016 wordt 50% van het budget verdeeld op basis van het objectieve verdeelmodel en 50% op basis van het historische aandeel.
- Voor 2017 geldt de verhouding 75% objectief en 25% historisch.

De gemeente Noordoostpolder wordt door dit overgangsregime benadeeld. Het objectief bepaalde budget in 2016 ligt ongeveer 2,5 miljoen euro hoger dan het historisch bepaalde deel. Dit laat zien dat de gemeente op dit moment een lager aantal bijstandsuitkeringen kent dan verwacht mag worden (op grond van de bijstandskansen die het verdeelmodel berekent). Dat lagere aantal betekent echter ook dat het historische aandeel van de gemeente lager is, waardoor de gemeente in de periode van het overgangsregime minder budget krijgt.



## 3 Prognose

### 3.1 Prognose Pw-budget

Onderstaande prognose voor het Pw-budget is gebaseerd op het definitieve Pw-budget 2016 en de ontwikkeling in 2017, 2018 en 2019. Die ontwikkeling is gebaseerd op de ontwikkeling van het macrobudget, zoals opgenomen in de begroting voor het jaar 2017 van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Prognose Pw-budget	2016	2017	2018	2019
Noordoostpolder	€ 11.372.669	€ 12.837.717	€ 13.947.971	€ 14.232.519
Δ t.o.v. voorgaand jaar	0,4%	12,9%	8,6%	2,0%

Naast een stijging van het Pw-budget wordt verwacht dat ook het aantal bijstandsuitkeringen zal stijgen. Op basis van de ontwikkeling in de eerste acht maanden van 2016 zal het gemiddeld aantal bijstandsuitkeringen in 2016 maar verwachting uitkomen op 912. Verwacht wordt dat het aantal bijstandsuitkeringen landelijk zal doorstijgen in 2017-2019. Het Rijk geeft dit aan in de septembercirculaire 2016. Rekening houdend met deze landelijke prognose, wordt het aantal bijstandsuitkeringen in Noordoostpolder voor de periode 2016-2019 als volgt ingeschat:

Aantal bijstandsuitkeringen	2016	2017	2018	2019
Landelijke prognose	400.334	409.799	416.193	427.741
Δ t.o.v. voorgaand jaar		+ 2,36%	+ 1,56%	+ 2,77%
Prognose Noordoostpolder	912	934	948	974

Deze groei van het aantal uitkeringen heeft direct effect op de kosten van bijstandsuitkeringen die ten laste komen van het Pw-budget. Voor deze prognose is de prijs per uitkering over de eerste negen maanden van 2016 vermenigvuldigd met het verwachte gemiddelde aantal uitkeringen in de jaren 2016-2019. Daarbij is rekening gehouden met een inflatie van 1%.

Kosten t.l.v. Pw-budget	2016	2017	2018	2019
Noordoostpolder	€ 12.195.279	€ 12.607.918	€ 12.932.648	€ 13.423.791





Als de prognose voor het Pw-budget afgezet wordt tegen de prognose voor de kosten van bijstandsuitkeringen, dan volgt daaruit de prognose voor het saldo op het Pw-budget in de periode 2016-2019:

Saldo Pw-budget	2016	2017	2018	2019
Noordoostpolder	- € 822.609	€ 229.799	€ 1.015.323	€ 808.728
% t.o.v. Pw-budget	-7,2%	1,8%	7,3%	5,7%

Zichtbaar is dat de gemeente Noordoostpolder incidenteel in het jaar 2016 te maken heeft met een tekort op het Pw-budget. Uitgaande van de hiervoor genoemde aannames zou de kans op een tekort in komende jaren kleiner worden. Of dit werkelijk zo is, hangt van veel factoren af, waaronder de doorontwikkeling van het verdeelmodel, ontwikkelingen in de instroom en ontwikkelingen op de arbeidsmarkt in de regio. Daarom gaat de gemeente Noordoostpolder in haar begroting 2017 voorlopig niet uit van overschotten.

### 3.2 Prognose vangnetuitkering 2016

Zoals uit bovenstaande tabel blijkt bedraagt de verwachte omvang van het tekort op het Pw-budget -/- € 822.173. Dit is -/- 7,2% van het definitief aan de gemeente toegekende Pw-budget voor 2016. Op basis van dit tekort kan de gemeente Noordoostpolder een beroep doen op de vangnetregeling. Bij toekenning ontvangt de gemeente Noordoostpolder een aanvullende uitkering. Deze aanvullende uitkering heeft een verwachte omvang van € 126.770. Het resterende saldo op het Pw-budget (na vangnetuitkering) bedraagt dan -/- € 695.403.



## 4 Analyse

Het tekort op het Pw-budget kent een aantal mogelijke oorzaken. In dit hoofdstuk worden deze gepresenteerd en toegelicht.

### 4.1 Overgangsregime verdeelmodel

De belangrijkste oorzaak voor het tekort op het Pw-budget is gelegen in het overgangsregime van het verdeelmodel. De gemeente Noordoostpolder kent een lager aantal bijstandsuitkeringen dan objectief gezien verwacht mag worden. Dat lagere aantal bijstandsuitkeringen betekent echter ook dat het historische aandeel van de gemeente relatief laag is, waardoor de gemeente in het overgangsregime minder budget krijgt.

Als het macro Pw-budget in 2016 volledig op grond van het objectief verdeelmodel verdeeld zou zijn over de gemeenten, dan zou het budget voor Noordoostpolder aanmerkelijk hoger zijn geweest en zou er geen sprake zijn geweest van een tekort. In komende jaren wordt een groeiend deel van het Pw-budget verdeeld op basis van het objectieve verdeelmodel. De prognose in paragraaf 3.1 laat zien dat dit direct gunstige effecten heeft voor de hoogte van het budget voor de gemeente Noordoostpolder.

### 4.2 Ontwikkeling middelen voor re-integratie

Naast het budget dat de gemeente Noordoostpolder ontvangt voor het bekostigen van uitkeringen, ontvangt zij ook middelen om bijstandsgerechtigden te re-integreren naar werk. Sinds de invoering van de Participatiewet zijn deze middelen toegevoegd aan de integratie-uitkering sociaal domein (onderdeel van het Gemeentefonds).

De gemeente Noordoostpolder ontvangt gemiddeld minder middelen van het Rijk voor re-integratie dan andere gemeenten. Landelijk is het gemiddelde budget voor re-integratie per bijstandsuitkering 1.526 euro. In Noordoostpolder is dit 1.287 euro. In de periode 2014-2016 is dit gemiddelde budget voor de gemeente Noordoostpolder met ongeveer 29% gedaald. Landelijk was sprake van een daling met ongeveer 18%.

### 4.3 Ontwikkeling bijstandsbestand

De gemeente Noordoostpolder kent een relatief lage bijstandsdichtheid. Dit betekent dat een relatief klein deel van de potentiële beroepsbevolking (=werkloze beroepsbevolking die direct beschikbaar is) een beroep doet op de Participatiewet ten opzichte van Flevoland en Nederland. Landelijk was in 2015 sprake van een bijstandsdichtheid van ongeveer 3,5%. In Flevoland ongeveer 3,7%. In Noordoostpolder is de bijstandsdichtheid 2,8%.



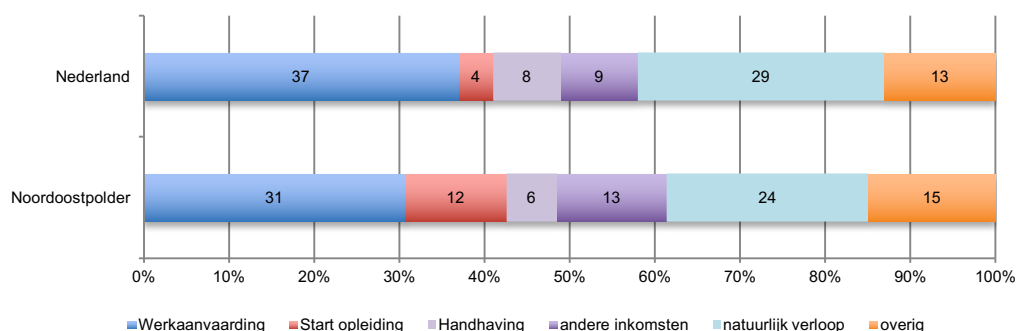
Meer dan de helft van het bijstandsbestand is niet in het bezit van een startkwalificatie en heeft daarmee weinig tot geen kansen op de lokale en regionale arbeidsmarkt. Ook is er sprake van een groter dan gemiddeld aantal alleenstaande ouders die over het algemeen langer een beroep doen op een bijstandsuitkering moeilijker uitstromen.

In 2016 verwachten we uit te komen op gemiddeld 912 bijstandsuitkeringen. Binnen dat aantal bestaat een grote dynamiek. Dit blijkt uit de gegevens over in- en uitstroom. In Noordoostpolder zijn in 2015 in totaal 352 nieuwe uitkeringen verstrekt, maar in dezelfde periode zijn ook 333 uitkeringen beëindigd. Dit komt overeen met het landelijke beeld. Een groot deel van het bestand wordt gedurende het jaar 'vernieuwd'.

Wanneer we deze dynamiek in het bijstandsbestand in 2015 nader bekijken, dan zien we dat de instroom in de bijstand in Noordoostpolder boven het landelijke gemiddelde ligt. De resultaten op het gebied van uitstroom naar werk zijn in de gemeente Noordoostpolder ongeveer vergelijkbaar met die van Nederland (bron: CBS).

Gebied	% instroom	% uitstroom	% uitstroom naar werk
Nederland	26%	22%	11%
Flevoland	28%	23%	12%
Noordoostpolder	37%	19%	10%

In 2016 (tot en met oktober) ligt de uitstroom naar werk of een opleiding in Noordoostpolder hoger dan landelijk. Bijna een derde van de uitstroom wordt veroorzaakt door uitstroom naar betaald werk. Verder valt op dat de uitstroom door het starten van een opleiding in de gemeente Noordoostpolder veel hoger ligt dan landelijk.





De stijging van het bijstandsvolume in de periode 2015-2016 heeft dus vooral een oorzaak in de fors gestegen instroom. Ook landelijk is de instroom hoger dan de uitstroom. Dit hangt samen met de groei van het aantal statushouders, nieuwe groepen in de bijstand als gevolg van de invoering van de Participatiewet, na-ijlende crisis, flexibilisering van de arbeidsmarkt en de verkorting van de WW-duur.

## Waarom blijft de instroom hoog?



### Meer vluchtelingen

Er zijn veel nieuwe mensen die een verblijfstatus krijgen. Zij zijn vaak afhankelijk van bijstand.



### Nieuwe groepen in de bijstand

Sinds 2015 zijn er nieuwe groepen op de bijstand aangewezen - jonggehandicapten met arbeidsvermogen en mensen die voorheen in de sociale werkvoorziening terecht kwamen.



### Crisis ijlt na

Er is nog steeds een grote doorstroom van werklozen vanuit de WW naar de bijstand.



### Flexibilisering arbeidsmarkt

Aan de onderkant van de arbeidsmarkt bestaat de werkgelegenheid steeds vaker uit parttime en tijdelijk werk. Een groeiende groep heeft bijstand als aanvulling op onregelmatige en lage inkomsten.



### Verkorting WW-duur

De nieuwe Wet werk en Zekerheid leidt vanaf 2016 tot een snellere doorstroom van WW naar bijstand.

In de periode begin 2015 tot en met medio 2016 steeg het aantal bijstandsuitkeringen in Noordoostpolder met ongeveer 90. Het aantal statushouders met een bijstandsuitkering steeg in dezelfde periode met ongeveer 60. Omdat de gemeente Noordoostpolder vertrekt vanuit een situatie met een relatief laag aantal bijstandsuitkeringen telt de toename van het aantal statushouders zwaarder door in de ontwikkeling van de bijstand dan landelijk gemiddeld.

Naast deze sterke stijging van het aantal statushouders zijn enkele kleinere trends zichtbaar:

- Er is sprake van een lichte stijging van het aantal inwoners tussen 23 en 30 jaar die afhankelijk zijn van een bijstandsuitkering. Hierbij gaat het deels om statushouders, maar deels ook om inwoners die een tijd verschillende korte dienstverbanden hebben gehad en op enig moment niet meer aantrekkelijk zijn voor de arbeidsmarkt.
- De gemeente Noordoostpolder kent een relatief hoog aantal arbeidsmigranten, van met name Poolse afkomst. Er is sprake van een gestage groei van het aantal arbeidsmigranten dat een beroep doet op de Participatiewet.
- Een substantieel deel van de bijstandsgerechtigden in de gemeente Noordoostpolder werkt parttime. Dit aandeel is gegroeid van 7% begin 2015 naar 10% eind 2016. Meer mensen werken, maar dit resulteert niet in minder bijstandsuitkeringen.



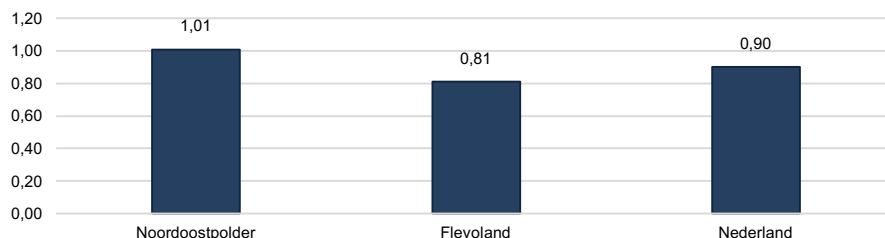
#### 4.4 Vraag op de arbeidsmarkt

De gemeente Noordoostpolder maakt deel uit van de COROP<sup>5</sup>-regio Flevoland. Hoewel de arbeidsmarkt over het algemeen regionaal georiënteerd is, wordt ook de ontwikkeling van het aantal banen in de gemeente inzichtelijk gemaakt. De reden hiervoor is dat bijstandsgerechtigden over het algemeen beperkt kunnen beschikken over een eigen auto. Zij zijn daarom vaak aangewezen op werk in de lokale omgeving of op het openbaar vervoer.

In onderstaande tabel is de ontwikkeling van het aantal banen weergegeven (bron: LISA).

Ontwikkeling aantal banen	2011-2015	2014-2015
Nederland	-2,6%	+0,1%
Flevoland (COROP)	-2,3%	-0,2%
Gemeente Noordoostpolder	+0,4%	+0,8%

Het aantal banen is de afgelopen jaren in heel Nederland gedaald, waarbij de afgelopen 2 jaar sprake is van stabilisatie. In Flevoland is deze daling iets minder sterk. Noordoostpolder ontwikkelt zich gunstiger. Het laat een lichte groei in het aantal banen zien, in de afgelopen 2 jaar neemt die groei verder toe. De gemeente Noordoostpolder heeft een sterke economie. De gemeente kent relatief veel arbeidsplaatsen ten opzichte van de omvang van de beroepsbevolking. In 2015 waren er zelfs meer banen dan personen in de beroepsbevolking in de gemeente (Bron: LISA/CBS).



Hoewel er veel banen zijn in de gemeente Noordoostpolder sluiten deze banen niet goed aan op de doelgroep die een uitkering ontvangt. De overgrote meerderheid van de banen bestaat uit banen op MBO 3 en MBO 4 niveau. Een groot deel van de uitkeringsgerechtigden is echter ongeschoold of heeft slechts een VMBO-diploma.

De grootste sector qua werkgelegenheid is de landbouw. Het werk dat deze sector op lager niveau biedt betreft vooral seizoenswerk. Daarnaast kent de gemeente relatief veel banen in de sectoren zakelijke dienstverlening en zorg. Deze twee sectoren bieden minder kansen voor lager opgeleiden. De sectoren industrie en handel, waar vaker kansen bestaan zijn in de gemeente juist minder sterk vertegenwoordigd. Uitkeringsgerechtigden kunnen daardoor profiteren van de sterke lokale economie.

<sup>5</sup> COROP is een afkorting van Coördinatiecommissie Regionaal Onderzoeksprogramma. De indeling in COROP-gebieden is een regionaal niveau tussen provincies en gemeenten in. Het CBS gebruikt de indeling voor regionaal onderzoek.



De spanning op de arbeidsmarkt geeft de verhouding weer tussen de openstaande vraag (vacatures) en het direct beschikbaar aanbod (kortdurend werklozen). Hoe hoger het getal, hoe hoger de spanning op de arbeidsmarkt voor werkgevers (bron: UWV).

Spanning op de arbeidsmarkt	2015 (Q1 t/m Q4)	2016 (Q1 t/m Q2)
Nederland	0,74	0,88
Provincie Flevoland	0,42	0,49

Uit de cijfers over de eerste helft van 2016 kunnen we afleiden dat de spanning op de arbeidsmarkt in Nederland en de provincie Flevoland geleidelijk toeneemt. Dat betekent dat het aantal vacatures per (kortdurende) werkloze toeneemt. In de provincie Flevoland zijn er veel minder vacatures per kortdurend werkzoekende beschikbaar in vergelijking met Nederland. De arbeidsmarkt in Flevoland kan als zeer ruim beschouwd worden. Dit beperkt de uitstroomkansen voor bijstandsgerechtigden, omdat er relatief veel concurrentie is op de arbeidsmarkt.

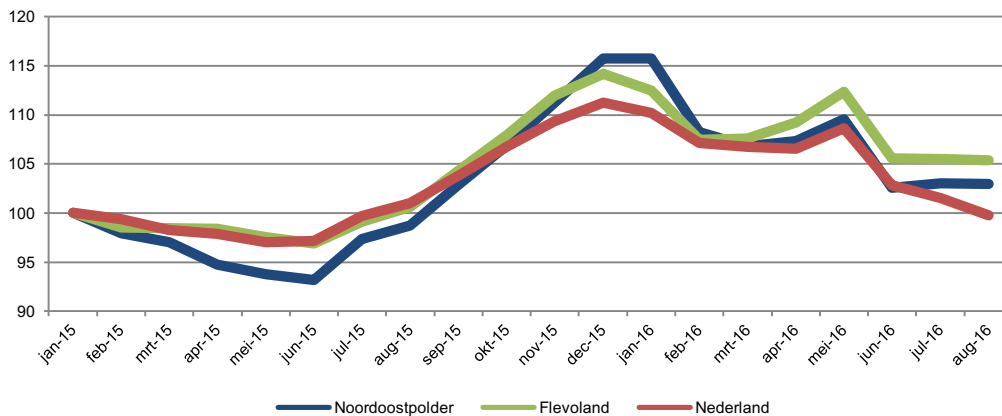
De spanningsindicator houdt geen rekening met een kwalitatieve (mis)match, het is een indicator die aangeeft wat de theoretische verhouding is tussen het aantal openstaande vacatures en het aantal (kortdurend) werklozen. Gezien de eerder beschreven opbouw van de arbeidsmarkt en de beperkte beschikbaarheid van banen voor lager opgeleiden is de arbeidsmarkt in Flevoland aan de onderkant van de arbeidsmarkt nog veel ruimer dan de spanningsindicator weergeeft.

#### 4.5 Aanbod op de arbeidsmarkt

Het aanbod op de arbeidsmarkt wordt gevormd door verschillende doelgroepen. Niet alleen bijstandsgerechtigden zijn op zoek naar een betaalde baan. Ook mensen met een werkloosheidsuitkering (WW) en in mindere mate een arbeidsongeschiktheidsuitkering (WAO/WIA/WAZ/Wajong) zoeken werk. Hetzelfde geldt voor schoolverlaters, herintreders en mensen die willen wisselen van baan.

Een belangrijke indicator die inzicht geeft in het aanbod op de arbeidsmarkt is het aantal niet-werkende werkzoekenden (NWW). Tot de NWW behoren alle personen die op zoek zijn naar werk en staan ingeschreven bij het UWV. Hiertoe behoren ook alle uitkeringsgerechtigden met een arbeidsverplichting, zoals mensen met een werkloosheids- of bijstandsuitkering.

Het aantal NWW-ers is in 2016 (tot nu toe) gedaald. Dat betekent dat minder werklozen op zoek zijn naar een baan. In onderstaande grafiek is de ontwikkeling van het aantal NWW-ers in Nederland, in de provincie Flevoland en in de gemeente Noordoostpolder weergegeven sinds januari 2015. In deze figuur is te zien dat het aantal NWW-ers flink schommelt in de loop van de tijd. In 2015 was sprake van een stijging. In 2016 van een daling (bron: UWV).



De daling van het aantal NWW-ers in 2016 wordt voornamelijk veroorzaakt door een stijging van het aantal werkenden met een hoger opleidingsniveau. Daarnaast blijken met name personen met een WW-uitkering een baan gevonden te hebben. De (hervatting van) arbeidsdeelname van NWW-ers met een bijstandsuitkering blijft achter bij de overige groepen. De groepen die dicht op de arbeidsmarkt staan of recente werkervaring hebben vinden sneller een (nieuwe) baan dan bijstandsgerechtigden.

#### 4.6 Analyse samengevat

Uit de analyse in dit hoofdstuk blijkt dat het tekort op het Pw-budget 2016 in belangrijke mate is toe te wijzen aan het overgangsregime in het verdeelmodel. Op grond van de bijstandskansen in de gemeente Noordoostpolder is een veel hoger aantal bijstandsuitkeringen te verwachten in Noordoostpolder. Het objectief verdeelmodel komt daar beter aan tegemoet. Dat model gaat in de komende jaren verder ingevoerd worden.

Toch weet de gemeente het aantal bijstandsuitkeringen laag te houden. De bijstandsdichtheid ligt in Noordoostpolder veel lager dan in de rest van Flevoland en in Nederland. Op het gebied van uitstroom naar werk en opleiding laat de gemeente Noordoostpolder goede resultaten zien. De uitstroom naar een opleiding is zelfs hoger dan landelijk. En er is binnen het bestand een stevige stijging zichtbaar van het aantal mensen dat parttime werkt.

Zorgen bestaan met name aan de instroomkant. De verdeling van de taakstelling voor huisvesting van statushouders betekent een stijging van het bijstandsvolume die hoger is dan normaal. Onder die groep zitten relatief veel jonge mensen. Ook is er sprake van een gestage groei van het aantal arbeidsmigranten dat een beroep doet op de Participatiewet. Een aandachtspunt is de groep inwoners in de leeftijd tussen 23 en 30 jaar.

De arbeidsmarkt is nog steeds zeer ruim aan de onderkant. Er zijn in Noordoostpolder en de regio vooral veel banen op MBO-3 en MBO-4 niveau, terwijl een groot deel van de bijstandsgerechtigden geen startkwalificatie heeft. Zij moeten concurreren met een ruim aanbod aan arbeidskrachten met een hoger opleidingsniveau en met veel recentere werkervaring. Zij profiteren daardoor nog niet (of moeizaam) van de groei van het aantal banen en de afname van de werkloosheid.



## 5 Verbeterplan

### 5.1 Krachtig Noordoostpolder: meedoen naar vermogen

De ambitie van de Participatiewet is om iedereen in staat te stellen mee te doen en bij te dragen aan de samenleving, waarbij de doelstelling is om zoveel mogelijk mensen, ook mensen met arbeidsbeperking, zo regulier mogelijk te laten werken. Dit past ook bij het perspectief vanuit het programma Krachtig Noordoostpolder: maximaal meedoen naar eigen vermogen. Tevens sluit het aan bij de verwachtingen van het collegeprogramma: 'wij verwachten dat iedereen zich maximaal inzet om aan het werk te zijn of aan het werk te gaan'.

Mede om deze ambitie te bereiken is de Werkcorporatie opgezet: een zelfstandige organisatie die verantwoordelijk is voor de uitstroom naar de arbeidsmarkt. De Werkcorporatie werkt samen met werkgevers en het onderwijs om dit te bereiken. Voor de inwoners die gebruik maken van de voorzieningen uit de Participatiewet, maar die vooralsnog geen perspectief op de arbeidsmarkt hebben, wordt de verbinding gezocht met maatschappelijke ondersteuning. Via Doen! wordt de benodigde zorg, aandacht en begeleiding gegeven om deze inwoners te laten stijgen op de Participatieladder.

Wie een bijstandsuitkering ontvangt en/of een indicatie vanuit de Banenafpraak vindt bij de WerkCorporatie ervaren accountmanagers en werkcoaches die ondersteuning bieden bij het vinden van werk. Zij kijken wat nodig is om de kans op een baan te vergroten, bieden kandidaten de mogelijkheid te investeren in hun ontwikkeling en zoeken bij bedrijven vacatures die passen bij kandidaten. Doel is dat zoveel mogelijk inwoners een reguliere en duurzame baan vinden. Sinds de zomer van 2016 werkt de WerkCorporatie met een werkgeversteam. Dit team richt zich op de dienstverlening met werkgevers. Doel is werkgevers passend te ondersteunen en de vragen van werkgevers snel en doeltreffend te kunnen beantwoorden. De WerkCorporatie maakt daarbij gebruik van het communicatiekracht van het merk 'Buitengewone Werkgevers'.

### 5.2 Verbeteringen in de uitvoering

De analyse heeft laten zien dat de gemeente Noordoostpolder de uitvoering van de Participatiewet goed op orde heeft. Dat er sprake is van een tekort op het PW-budget heeft vooral een oorzaak in het overgangsregime van het verdeelmodel. Dat er sprake is van een sterkere stijging van het aantal bijstandsuitkeringen dan landelijk gemiddeld hangt vooral samen met stijging van het aantal statushouders.

Per saldo is de bijstandsdichtheid in Noordoostpolder veel lager dan verwacht wordt op grond van de bijstandskansen in de gemeente. Omdat het objectief verdeelmodel rekening houdt met de bijstandskansen wordt aangenomen dat het saldo op het PW-budget zich in de komende jaren gunstiger gaat ontwikkelen. Wij houden hier vooralsnog geen rekening mee in de begroting. Toch zien wij in de analyse aanleiding om een aantal verbeteringen door te voeren in de uitvoering van de Participatiewet. In dit hoofdstuk worden die verbeteringen gepresenteerd.





### 5.3 Verder arbeidsmarktonderzoek

De arbeidsmarkt in de gemeente Noordoostpolder laat enkele zeer sterke punten zien en heeft een duidelijke focus op de land- en tuinbouw. Er is sprake van een groei in het aantal banen en sprake van een afnemende werkloosheid. Toch profiteert niet iedereen daarvan. De werkgelegenheid speelt zich vooral af op MBO-3 en MBO-4 niveau. Voor hoger opgeleiden en lager opgeleiden zijn er betrekkelijk weinig kansen. Laagopgeleiden komen niet of slechts kort aan het werk en worden afhankelijk van de sociale zekerheid. De indruk bestaat dat hoogopgeleiden wegtrekken naar andere regio's.

Waar liggen nu de kansen op langere termijn voor inwoners en organisaties die in Noordoostpolder actief zijn? Waar liggen de sterke kanten van de arbeidsmarkt in Noordoostpolder? En op welke punten is Noordoostpolder kwetsbaar? Daar wil de gemeente Noordoostpolder meer inzicht in verkrijgen. Het college heeft daarom opdracht gegeven om verder onderzoek te doen naar de arbeidsmarktontwikkelingen in Noordoostpolder. Op basis van dat inzicht wil het college in gesprek met partijen om te achterhalen of (en in welke richting) bijsturing van beleid nodig is. De resultaten van dat onderzoek worden begin 2017 met de gemeenteraad gedeeld.

### 5.4 Verbeteringen op het terrein van instroombeperking

#### Preventie instroom jongeren

Er is een lichte groei van het aantal jongeren in het bijstandsbestand van de gemeente Noordoostpolder te zien. Vooral valt op dat jongeren instromen die zich een paar jaar wisten te redden op de arbeidsmarkt. Vaak hebben zij meerdere kortdurende baantjes gehad. Voor werkgevers zijn zij gaandeweg minder aantrekkelijk geworden omdat hun minimumloon meestijgt met hun leeftijd. In samenwerking met het ROC ontwikkelt de gemeente Noordoostpolder momenteel een sluitende aanpak om deze groep jongeren na hun opleiding beter te begeleiden. Doel hiervan is om jongeren beter in staat te stellen banen vast te houden en te ondersteunen in het begin van hun carrière. Op deze manier wordt uitval en beroep op een uitkering zoveel mogelijk voorkomen.

#### Extra toets op rechtmatigheid aanvraag arbeidsmigranten

In de gemeente Noordoostpolder zijn relatief veel arbeidsmigranten werkzaam. Ieder jaar stroomt een aantal arbeidsmigranten in de Participatiewet. Voorgesteld wordt om op deze groep een extra controle uit te voeren. Arbeidsmigranten worden vaak gedetacheerd vanuit het land van herkomst om hier in de land- en tuinbouw te werken. Zij blijven dan sociaal verzekerd in het land van herkomst. Via de Sociale Verzekeringsbank kan worden nagegaan of de betreffende persoon in Nederland of in een andere EU lidstaat verzekerd is. Indien de arbeidsmigrant niet verzekerd is in het land van herkomst maar in Nederland dan dient er eerst te worden vastgesteld of de werkgever wel alle premies heeft betaald en of de betrokken werknemer niet eerst recht heeft op WW.



### Preventie instroom max-WW

Ongeveer 20% van de instroom in de Participatiewet bestaat uit personen waarvan de WW-uitkering beëindigd is. Voorgesteld wordt om in te zetten op het samen met UWV organiseren van voorlichtingsbijeenkomsten voor personen waarvan binnen vier maanden de WW-uitkering beëindigd wordt. Tijdens deze bijeenkomsten krijgen zij uitleg over wat het betekent om een bijstandsuitkering te ontvangen. Daarbij wordt men onder andere gewezen op de verplichtingen die bij het ontvangen van een bijstandsuitkering horen en dat de bijstandsuitkering over het algemeen lager ligt dan een WW-uitkering. Daarnaast wordt voorgesteld om de vacatures die worden binnengehaald via het werkgeversteam van de Werkcorporatie ook open te stellen voor de max-WW-ers om op deze wijze instroom te voorkomen.

## **5.5 Verbeteringen op het terrein van uitstroombevordering**

### Integrale trajecten voor statushouders

Er is sprake van een sterke stijging van het aantal statushouders met een bijstandsuitkering. In de huidige aanpak krijgt inburgering vaak de hoogste prioriteit omdat begrip van de Nederlandse taal en samenleving als voorwaardelijk worden gezien voor (re-integratie naar) werk. Voorgesteld wordt om op korte termijn integrale trajecten op te zetten waarin inburgering en re-integratie gelijktijdig worden opgepakt. De WerkCorporatie heeft dit al opgepakt.

### Uitbreiding jobcoaching

Als gevolg van de invoering van de Participatiewet is er binnen het bijstandsbestand sprake van een groeiende groep mensen met een arbeidsbeperking. Een deel van deze groep is, in ieder geval op korte termijn, niet in staat om voldoende productiviteit te leveren. Zij kunnen alleen meedoen op de betaalde arbeidsmarkt als er sprake is van compensatie van lagere productiviteit (middels loonkostensubsidie) en begeleiding (middels jobcoaching). Kansen zijn er door het groeiende aantal banen die beschikbaar komen vanuit de Banenafspraken. De jobcoaching vervult een belangrijke sleutel in verzilveren van deze kansen. De WerkCorporatie gaat hier, in lijn met de stijgende omvang van deze groep, meer op inzetten en zal daarbij ook de samenwerking met Concern voor Werk verstevigen.

### Extra ondersteuning alleenstaande moeders

Het bijstandsbestand van de gemeente Noordoostpolder bestaat voor zo'n 20% uit alleenstaande ouders (vooral moeders). Onderzoek naar re-integratie van alleenstaande moeders heeft uitgewezen dat vooral motivatie- en sollicitatietraining en werkervaringsplekken een positieve werking hebben op de re-integratie van deze doelgroep. In het verleden werden er door de gemeente Noordoostpolder één-ouder trajecten aangeboden die succesvol bleken te zijn. De gemeente wil deze trajecten weer gericht in gaan zetten. Hierbij wordt dan, indien noodzakelijk, ook gebruik gemaakt van flankerende voorzieningen zoals kinderopvang om eventuele belemmeringen tot deelname aan trajecten (en mogelijke uitstroom) zo veel mogelijk op te heffen.



## **5.6 Verbeteringen op het terrein van handhaving**

### Uitbreiding themaonderzoeken

Uit de benchmark van Divosa blijkt dat de gemeente Noordoostpolder gemiddeld scoort op het vlak van handhaving. Voorgesteld wordt om meer te gaan werken met themacontroles. Tijdens een themacontrole wordt gericht onderzoek gedaan naar uitkeringsgerechtigden die voldoen aan een bepaald risicoprofiel. De basis van themacontroles wordt niet gevormd door individuele fraudesignalen maar door een gemeenschappelijk kenmerk van bepaalde groepen uitkeringsgerechtigden.

## **5.7 Organisatie en monitoring**

Als onderdeel van de definitieve aanvraag van de vangnetuitkering 2016 moet het college inzichtelijk maken welke van de in dit hoofdstuk opgenomen verbeteringen zijn uitgevoerd, wat daar de effecten van zijn geweest en hoe het college deze effecten kwalificeert. Dit vergt dat er een goede monitoring van de monitoring met de bereikte resultaten plaatsvindt. De hiervoor benoemde verbeteringen worden verder uitgewerkt in afspraken met de uitvoering, waaronder ook afspraken met de Werkcorporatie. De monitoring zal verder meelopen in de reguliere planning en controlcyclus.