STARTNOTITIE
BELEIDSKADER RE-INTEGRATIE & PARTICIPATIE 2028-2031

1. Aanleiding, doel, terugblik en proces startnotitie

Aanleiding
Het huidige regionale beleidskader Arbeidsmarkt en re-integratie "*Klaar voor Nieuwe Kansen!*" is vastgesteld voor de periode 2024 tot en met 2027. In de loop van 2027 leggen we de gemeenteraden een nieuw beleidskader voor, voor de periode 2028 tot en met 2031. In dit beleidskader verwerken we ook de uitkomsten van het programma 'Participatiewet in balans'. Vanaf 2027 biedt de Participatiewet meer ruimte om ondersteuning naar maatschappelijke participatie aan te bieden. Dit geeft kansen voor een groeiende groep binnen de Participatiewet die niet of nauwelijks bemiddeld kan worden naar een betaalde baan.

Doel
Met dit beleidskader geven de gezamenlijke gemeenteraden uit het Rijk van Nijmegen richting aan de opdracht voor hun regionale uitvoeringsorganisatie WerkBedrijf[1]. Deze opdracht wordt door de colleges verder geconcretiseerd in dienstverleningsovereenkomsten voor telkens twee jaar. In de jaarlijkse begroting van de MGR worden de beschikbare financiële middelen en te behalen doelen gekwantificeerd.

Het beleidskader handelt over de hoofdlijnen waarbinnen WerkBedrijf zijn dienstverlening organiseert en uitvoert. In deze Startnotitie, die we voorleggen aan de gemeenteraden, schetsen wij de hoofdlijnen zoals wij deze op dit moment zien. Zo krijgen de gemeenteraden vanaf de aanvang van de beleidsontwikkeling grip en sturing op de inhoud van het uiteindelijke beleidskader.

Terugblik
In het vorige Beleidskader was een belangrijke ambitie om de kwalitatieve kloof tussen vraag en aanbod te verkleinen en bij te dragen aan oplossingen voor de mismatch op de arbeidsmarkt. We stelden vast dat arbeidsbemiddeling vooral ook mensontwikkeling is, gericht op de ontwikkeling van de kennis, vaardigheden, motivatie en houding van kandidaten, dit in aansluiting op de ontwikkeling van de kandidaat op andere levensdomeinen (integraal werken rond een kandidaat). We hebben WerkBedrijf daarom onder andere de opdracht gegeven tot meer aanbodgerichte arbeidsbemiddeling en een intensivering van de dienstverlening aan kandidaten. Genoemde ambitie willen we in de komende periode dan ook in stand houden. We hebben in de afgelopen jaren geconstateerd dat er meer nodig is voor het realiseren van passende werk- en ontwikkelplekken (waaronder beschut werk en meer inzet van loonkostensubsidies). Om die reden is in 2026 een Plan Impuls Werkontwikkeling vastgesteld, bedoeld om meer mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt aan werk te helpen en daarin meer en anders te investeren.
Aanvullend hierop hebben we met WerkBedrijf gewerkt aan nieuwe indicatoren, die iets zeggen over de stappen die kandidaten zetten tijdens hun traject bij WerkBedrijf, zodat de ontwikkeling zichtbaar wordt. Een dergelijke ontwikkelindicator is echter nog niet tot stand gekomen; vandaar dat we in deze Startnotitie opnemen meer datagestuurd te willen werken. Ook stellen we ons in de huidige beleidsperiode ten doel om de samenwerking tussen de drie belangrijke partijen op de arbeidsmarkt (ondernemers, onderwijs en overheid) te versterken en de toegang tot arbeidsmarktdienstverlening te verbeteren. Deze ambities blijven zeker gelden en zijn o.i. vanzelfsprekend. Ze vallen

[1] WerkBedrijf is één van de twee modules van de Modulaire Gemeenschappelijke Regeling Rijk van Nijmegen (MGR).

echter buiten de scope van ons beleidskader Re-integratie en Participatie, omdat die ambities in andere gremia waarin ook onderwijspartijen en ondernemers vertegenwoordigd zijn, worden uitgewerkt (bijv. Groene Metropool Regio, de Economic Board (Human Capital Agenda), het Regionaal Beraad (Meerjarenagenda), het Regionaal Werkcentrum, etc.), weliswaar met inbreng van het programma Werk en Inkomen van gemeenten.

Proces
Met de inbreng van gemeentelijke adviesraden Participatiewet en de zeven gemeenteraden op deze Startnotitie in het eerste kwartaal van 2027 werken we een nieuw beleidskader verder uit. In het voorjaar van 2027 verschijnen twee onderzoeksrapporten over WerkBedrijf. Eén onderzoek handelt over de effectiviteit van dienstverlening van WerkBedrijf. Dit onderzoek wordt uitgevoerd door een extern bureau, in opdracht van het Dagelijks Bestuur van de MGR. Bijna gelijktijdig hebben de gezamenlijke Rekenkamers van de bij WerkBedrijf aangesloten gemeenten een bureau opdracht gegeven voor een onderzoek dat zich richt op onder andere de governance van WerkBedrijf: doet WerkBedrijf waarvoor het is opgericht, hoe zichtbaar is dat en werkt de huidige wijze van inrichting van de MGR? Naast de inbreng van de advies- en gemeenteraden op deze Startnotitie zullen wij aanbevelingen en mogelijke keuzes die deze onderzoeken opleveren, verwerken bij het opstellen van het uiteindelijke beleidskader.

We willen het definitieve beleidskader eind 2027 voorleggen aan de gemeenteraden. Enige maanden later zullen de colleges een nieuwe dienstverleningsovereenkomst met WerkBedrijf vaststellen.

2. Verschuiving op vijf kernpunten?

Wij zien vijf, onderling met elkaar samenhangende, kernpunten waarin gemeenten keuzes moeten maken of ze hier al dan niet een verschuiving in zoeken. Deze thema's hangen samen met veranderingen in bestandsomvang en -samenstelling in de regio in het kader van de Participatiewet. Ook op landelijk niveau wordt dit geconstateerd; het is één van de redenen waarom het programma 'Participatiewet in balans' in de wet nadrukkelijk ruimte is gemaakt voor maatschappelijke participatie.

A. Naast arbeidsbemiddeling ook maatschappelijke participatie

De doelgroep van de Participatiewet is in de afgelopen jaren duidelijk veranderd. Dat komt door beleidsmatige, demografische en economische ontwikkelingen. Door de komst van de Participatiewet in 2015 (die de oude Wet Werk en Bijstand, de Wet arbeid jonggehandicapten (deels) en Wet sociale werkvoorziening verving), kwamen meer mensen met een arbeidsbeperking onder gemeentelijke verantwoordelijkheid. We zien een grotere diversiteit in problematiek (meer mensen met psychische, verstandelijke of fysieke beperkingen) en daarmee meer mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Daarnaast is sprake van een versobering van de polisvoorwaarden van werknemersverzekeringen (WW/WIA) waardoor een grotere groep inwoners, die feitelijk arbeidsongeschikt zijn, een beroep moeten doen op bijstand. Werkloosheid is niet meer de primaire reden van een beroep op bijstand. Als gevolg van deze langlopende ontwikkeling is een groot deel van de bijstandsgerechtigden in de regio inmiddels al langdurig bijstandsafhankelijk en heeft een grote tot niet overbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt. We zien ook specifieke groepen in omvang toenemen in onze bestanden:

- Statushouders
- Mensen met psychische problematiek
- Jongeren met problematiek op diverse levensdomeinen

Niet voor al deze groepen geldt dat zij niet bemiddelbaar zijn. Een deel van hen is zeker te ontwikkelen naar betaald werk; het vraagt wel extra begeleiding en activiteiten.
Er is vanuit werkgevers een vraag naar steeds gekwalificeerder personeel. We zien dat een groot deel van bijstandsgerechtigden met structurele problematiek niet mee kan doen op de huidige arbeidsmarkt.

Programma 'Participatiewet in balans'
De huidige Participatiewet heeft als uitgangspunt dat iedereen die de AOW-gerechtigde leeftijd nog niet bereikt heeft, uiteindelijk door betaald werk kan uitstromen uit de bijstand. Uitgebreid onderzoek[2] heeft aangetoond dat het instrumentarium dat vanuit dit uitgangspunt van de wet is ontwikkeld niet langer aansluit bij de realiteit van de bestandssamenstelling. Veel mensen krijgen allerlei verplichtingen opgelegd, maar kunnen eenvoudigweg niet uitstromen naar betaald werk. Mensen die kampen met structurele (en gestapelde) problemen worden vaak slechts beperkt ondersteund, zo blijkt uit hetzelfde onderzoek. Om die reden vindt er een fundamentele herziening van de PW plaats op o.a. een passend perspectief op werk én participatie. In 2022 is het Rijk daarom gestart met het programma 'Participatiewet in balans'. Een nieuwe voorziening die gemeenten vanaf 2027 gaan aanbieden aan PW-kandidaten is maatschappelijke participatie: het faciliteren van het verrichten van onbeloonde activiteiten, gericht op deelname aan het maatschappelijk leven.

In de praktijk betekent 'in balans' dat gemeenten maatwerk toepassen. Zij moeten enerzijds handhaven waar mensen verwijtbaar niet meewerken, maar anderzijds ruimte bieden voor begeleiding, ontwikkeling en tijdelijke vrijstellingen bij belemmeringen. Participatie is dan niet alleen een juridische plicht, maar ook een gedeelde verantwoordelijkheid: de burger spant zich in, terwijl de gemeente passende ondersteuning biedt. De balans zit dus in het combineren van ondersteuning naar maatschappelijke participatie met rechtsbescherming en menselijke maat.

Voorbeelden van afwegingen[3]
- Moet de intensiteit van de dienstverlening vooral worden ingezet voor inwoners met ontwikkelpotentieel richting werk, of is ook intensieve ondersteuning passend voor inwoners voor wie betaald werk niet direct een reëel perspectief is?
- Hoe lang is het passend om rechtstreeks te investeren in ontwikkeling richting werk, bijvoorbeeld via scholing, training en begeleiding, voordat maatschappelijke participatie een passender vertrekpunt wordt?
- Hoe beoordelen we wanneer we vanuit maatschappelijke participatie weer gaan inzetten op ontwikkeling richting werk?
- Moeten inwoners zonder uitkering (nuggers) toegang hebben tot dezelfde dienstverlening als bijstandsgerechtigden, of is onderscheid in aanbod en intensiteit wenselijk?

B. Uniformiteit en diversiteit

In verband met tekorten op het (lokale) BUIG-budget doen per 2025 vrijwel alle gemeenten in onze arbeidsmarktregio een beroep op de Vangnetuitkering. Dit omdat de daadwerkelijke verstrekte aantallen uitkeringen levensonderhoud ruim hoger zijn dan de aantallen waarop het door het Rijk uitgekeerde budget gebaseerd is. Gemeenten moeten, in het kader van deze Vangnetuitkering, maatregelen nemen om het aantal uitkeringen te beperken. Gezien de gedeelde problematiek rondom de BUIG-middelen willen we een deel van deze inzet regionaal vormgeven.

---

2 Zie onder meer SCP (2019) Eindevaluatie van de Participatiewet, en (2023) Een brede blik op bijstand, NLA (2022) Spiegel bestaanszekerheid, Berenschot (2021) Beschikbare en benodigde financiële middelen voor de Participatiewet

3 Per ontwikkeling worden voorbeelden van mogelijke vragen en afwegingen opgesomd. Deze zijn niet limitatief, maar geven een beeld van mogelijke richtingen die terug zouden kunnen komen in het beleidskader.

Een van de maatregelen om de bestandsomvang te beperken is het stimuleren van uitstroom naar betaald werk. Deze dienstverlening is ondergebracht bij WerkBedrijf. Een centrale vraag is hoe sterk we binnen de regio willen en kunnen inzetten op uitstroom naar werk. Gemeenten hebben hierin hun eigen afwegingsruimte en kunnen maatregelen zowel lokaal, bovenlokaal als regionaal organiseren. De samenstelling van het kandidatenbestand kan per gemeente verschillen. Sommige groepen komen regionaal breed voor, andere zijn lokaal oververtegenwoordigd. Dit vraagt om ruimte voor het gewenste organisatorische niveau en om regionale afstemming op onderdelen die gezamenlijk opgepakt kunnen worden.

Uitstroom naar betaald werk is maar voor een deel van het totale bestand een reëel perspectief. Slechts één derde is in dienstverlening bij WerkBedrijf. De overige uitkeringsgerechtigden bevinden zich buiten beeld of hebben problematiek die niet aansluit bij het bestaande ondersteuningsaanbod vanuit de Participatiewet. Voor hen is aanvullende dienstverlening nodig. Ook hierbij kan bovenlokale samenwerking worden gezocht, bijvoorbeeld door gezamenlijk in te zetten op interventies die voor meerdere gemeenten relevant zijn.

In de dienstverlening focussen we ons op groepen die ontwikkelbaar zijn. Door interventies te richten op patronen waar ontwikkelkansen naar werk liggen kunnen gemeenten en WerkBedrijf gezamenlijk expertise opbouwen, bijvoorbeeld via doelgroepgerichte pilots of projecten. Hiermee ontstaat een breder en realistischer perspectief op participatie en voorkomen dat het aantal langdurige bijstandsontvangers verder groeit.

Voorbeelden van afwegingen

- Moet de dienstverlening vooral vanuit een gezamenlijk basisaanbod worden ingericht, of moeten gemeenten (boven)lokaal gericht prioritaire doelgroepen kunnen aanwijzen waarvoor intensievere dienstverlening worden verwacht?
- Welke rol heeft WerkBedrijf in het organiseren van doelgroepspecifieke pilots en projecten? Willen gemeenten hiervoor opdrachten formuleren, of het initiatief bij WerkBedrijf leggen om te signaleren welk aanbod binnen de dienstverlening ontbreekt?
- Moet de dienstverlening vanuit WerkBedrijf voor de volledige doelgroep van de Participatiewet passend zijn, of moet er ruimte blijven om met lokale partners aanvullend aanbod te creëren?

C. Stevigere lokale verankering met bijbehorend budget?

De zeven deelnemende gemeenten financieren hun WerkBedrijf aan de hand van het participatiebudget[4] dat zij in de algemene uitkering van het Rijk ontvangen. WerkBedrijf bekostigt van dit budget de regionale dienstverlening om mensen naar betaald werk te bemiddelen, te ontwikkelen of (blijvend) te ondersteunen. Binnen dit WerkBedrijf-budget, is 15% beschikbaar waarmee gemeenten specifieke lokale afspraken voor dienstverlening binnen hun gemeenten kunnen maken (in 2027 is € 1,9 miljoen beschikbaar voor dergelijke lokale afspraken). Gemeenten gebruiken dit budget zodat bemiddeling beter aansluit bij hun lokale situatie: bijvoorbeeld door meer dan andere gemeenten in te zetten op lokale bedrijfscontacten of projecten voor specifieke groepen in hun bestand.

Echter niet iedereen die afhankelijk is van een bijstandsuitkering komt (nog) in aanmerking voor arbeidsbemiddeling. Een aanzienlijk deel van bijstandsgerechtigden maakt niet of nauwelijks nog kans om aan de samenleving deel te nemen via betaald

[4] Tot 2024 gaf het Rijk precies aan wat de omvang van het participatiebudget per gemeente was. Vanaf 2024 bepalen we dit per gemeente aan de hand van een rekentool die, in opdracht van het ministerie en de VNG, door Berenschot is ontwikkeld: 95% van dit budget wordt ingezet om WerkBedrijf te financieren.

werk. De aangepaste Participatiewet maakt hierin vanaf 2027 ook een kanteling: een grote groep kan beter ondersteund worden naar vormen van maatschappelijke participatie. Gemeenten zien dat ook: nu al kiezen gemeenten voor de helft van het budget voor lokale afspraken voor dienstverlening voor participatiecoaching. Circa een derde van bijstandsgerechtigden in ons arbeidsmarktregio komt in aanmerking voor bemiddeling naar betaald werk en ontvangt ondersteuning van ons WerkBedrijf.

Voorbeelden van afwegingen

- Hoe bepalen we welk aandeel van het beschikbare budget wordt ingezet voor re-integratie naar betaald werk en welk aandeel aan maatschappelijke participatie?
- Waar ligt de verantwoordelijkheid om voldoende en passend aanbod voor maatschappelijke participatie te ontwikkelen: lokaal bij gemeenten, regionaal bij WerkBedrijf, of in een combinatie van beide?
- Op welke manier wordt het aanbod op maatschappelijke participatie geïntegreerd met re-integratiedienstverlening vanuit WerkBedrijf?
- Welke rol hebben gemeenten en WerkBedrijf wanneer arbeidsbemiddeling nog niet aan de orde is?

D. Nadruk op opdracht aan WerkBedrijf

In de voorgaande beleidskaders[5] is steeds nadrukkelijk ingegaan op de (regionale) arbeidsmarkt als vertrekpunt voor het re-integratiebeleid. De doelgroep waar gemeenten vanuit de Participatiewet en de Wsw een wettelijke taak hebben en hun "thematiek" vormt uiteindelijk slechts een bescheiden onderdeel van de totale dynamiek van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Te meer nu een steeds kleiner deel van deze doelgroep daar nog een reële kans maakt. Daarnaast zijn er de laatste jaren inzichten voor handen over de regionale arbeidsmarkt uit diverse hoeken. In 2023 werd het Human Capital Akkoord opgesteld voor de regio Arnhem-Nijmegen; het Regionaal Beraad Arbeidsmarkt[6] kent, uit 2024, de nota 'Beschikbaarheid, weerbaarheid en toegankelijkheid' en ook in 'Samen sterk als Rijk van Nijmegen!' uit 2025 is nadrukkelijk aandacht voor de opgave Werken aan profilering en arbeidsmarkt.

In het beleidsplan willen wij ons nadrukkelijker richten op de opdracht aan WerkBedrijf: d.w.z. op wat wij verwachten voor wat betreft het systematisch ontwikkelen van onze kandidaatsgroepen opdat WerkBedrijf een match tot stand kan brengen tussen werkzoekende en werkgever. Vanzelfsprekend blijven ondernemers daarbij van doorslaggevend belang, in het bijzonder die werkgevers die mogelijkheden bieden voor mensen uit de doelgroep van de wet die in aanmerking komen voor betaald werk. Onze uitgangspositie naar de arbeidsmarkt blijft dezelfde: wij streven naar een inclusieve arbeidsmarkt, waarin we voor iedereen kansen creëren om zich naar vermogen te ontwikkelen en duurzaam te participeren. We blijven ons daarbij, vaak via ons WerkBedrijf, oriënteren op de kansen die ontstaan vanuit samenwerking met allerlei andere regionale partijen, waar ook het Regionaal Werkcentrum een steeds belangrijkere rol zal spelen.

Voorbeelden van afwegingen

- Hoeveel ruimte heeft WerkBedrijf om per doelgroep en inwoner te bepalen welke dienstverlening, trajecten en instrumenten nodig zijn, en welke onderdelen van de dienstverlening willen gemeenten vooraf een traject vastleggen?
- Hoe bepalen we wanneer iemand niet (meer) in aanmerking komt voor dienstverlening vanuit WerkBedrijf?

---

5 Werk is de uitkomst! (2015 t/m 2017), Werk voorop! (2020 t/m 2023), Klaar voor nieuwe kansen! (2024 t/m 2027)

6 Voorheen Regionale Tafel Arbeidsmarkt (RTA).

- Voor welke onderdelen is een resultaatverplichting passend en haalbaar, en waar is een inspanningsverplichting passender omdat de resultaten minder direct beïnvloedbaar zijn?
- In hoeverre moet in de opdracht worden vastgelegd welk aanbod WerkBedrijf beschikbaar stelt voor verschillende doelgroepen, bijvoorbeeld ontwikkelplekken of een eigen voorziening waar inwoners werkervaring en werknemersvaardigheden kunnen opdoen?

E. Doelgericht sturen op ontwikkeling kandidaten binnen WerkBedrijf

WerkBedrijf ging in het jaar 2015 van start. Vanaf dat moment is alle nieuwe instroom consequent gescreend op bemiddelbaarheid naar werk. Alleen dat deel van ons bestand dat langer dan 10 jaar onafgebroken een beroep heeft moeten doen op bijstand, ca. 25% van ons bestand, kwam hier niet automatisch voor in aanmerking. Dat geldt eveneens voor recent ingestroomde statushouders die vaak enige tijd zijn vrijgesteld van hun re-integratieplicht in verband met hun inburgering (ca. 6%). Van de ruim 9.000 huishoudens in onze regio in de bijstand is dus ca. tweederde aangemeld of aangemeld geweest bij WerkBedrijf. Op dit moment ondersteunt WerkBedrijf ca. 3.000 uitkeringsgerechtigden[7] met een PW-uitkering. De overige 6.000 huishoudens in de bijstand ontvangen, waar mogelijk, alleen dienstverlening van hun gemeente. Van ca. de helft van hen is na screening door WerkBedrijf vastgesteld zij niet (meer) in aanmerking komen voor dienstverlening vanuit WerkBedrijf. De andere helft is niet beoordeeld door WerkBedrijf maar ontvangt inmiddels langdurig een uitkering of heeft andere (inburgerings-) verplichtingen.

Gemeenten financieren hun WerkBedrijf nu los van begrote of gerealiseerde resultaten; we bepalen het beschikbare budget op basis van het Berenschotmodel. Bijsturing van beleid en projecten aan de hand van "return on investment" (de regionale opdracht) komt hierdoor op afstand te staan en beperkt zich veelal tot het aantal plaatsingen, c.q. uitstroom uit de uitkering door werk. De komende jaren zal een goede balans tussen participatie (geen uitstroom) en (ontwikkeling naar) werk steeds crucialer worden. Op dit moment kunnen we behaalde resultaten onvoldoende wegen doordat we slechts beperkt zicht hebben op hoe en met welke kosten resultaten tot stand komen. In de afgelopen drie jaar zijn hier stappen in gezet[8]. Dit willen we verder uitbouwen zodat we (bij-) sturing op ontwikkeling van kandidaten centraal kunnen stellen, en kunnen opnemen in de P&C-cyclus (kaderbrief, drie-maandenrapportage, jaarrekening, begroting en halfjaar rapportage). Zo werken we toe naar meer voorspelbare resultaten en kunnen we meer effectieve keuzes maken.

Voorbeelden van afwegingen
- In hoeverre willen we ontwikkelmogelijkheden van verschillende doelgroepen objectief kunnen vaststellen? En op welke manier willen we deze informatie gebruiken om de voortgang van inwoners te volgen en bij te sturen?
- Hoe kunnen gemeenten en WerkBedrijf gezamenlijk tot een objectief kader komen voor het beoordelen van de mogelijkheden om te werken en de omstandigheden waaronder werk haalbaar is?
- Hoe geven we vorm aan de ondersteuning van inwoners voor wie bemiddeling naar werk (nu) niet passend is, en welke inzet in welke intensiteit mag daarbij van WerkBedrijf worden verwacht voordat de verantwoordelijkheid bij de gemeente komt te liggen?
- Hoe zorgen we er gezamenlijk voor dat inwoners steeds het aanbod en vervolgtraject krijgen dat past bij hun mogelijkheden, ontwikkelperspectief en

[7] Naast ca. 1.000 mensen een arbeidsbeperking die aan de slag zijn, geen beroep meer hoeven te doen op een uitkering, maar nog wel altijd (financiële) ondersteuning ontvangen vanuit WerkBedrijf.

[8] Eerste stappen ten behoeve de indicatoren 'duurzame uitstroom' en 'ontwikkeling'.

voortgang?

3. Tijdspad naar beleidskader

Wanneer	Wat	Waar
Jan 2027	Startnotitie in gemeenteraden	Gemeenteraden
Feb 2027	Rapportage evaluatieonderzoek & (regionaal) Rekenkameronderzoek; Start uitwerken beleidskader	Gemeenteraden
Mei 2027	Akkoord Beleidskader 2028-2031?	Reg. PFO W&I
Jun 2027	Uitvoeringstoets	WerkBedrijf
Okt 2027	Advisering beleidskader	7 adviesraden
Dec 2027	Vaststellen beleidskader	Gemeenteraden
Okt–apr 2028	Afronding vernieuwde DVO 2028-'29	Gemeenten & WerkBedrijf
Jul 2028	Start implementatie beleidskader	