



Het Nieuwe Werkbedrijf



Gemeente



Bodegraven Reeuwijk



gemeente
Montfoort



Gemeente Oudewater

Kadernota Het Nieuwe Werkbedrijf

Inhoudsopgave

1	Overwegingen & besluit	1
2	Inleiding	5
2.1	Wettelijke taken en wijzigingen daarin: Participatiewet	5
2.2	Implicaties nieuwe wetgeving op hoofdlijnen	6
2.3	Decentralisaties: Samenhang tussen AWBZ/Wmo, Jeugdzorg, Participatiewet en Passend onderwijs	9
3	Kaders	13
3.1	Algemene kaders	13
3.2	Kaders m.b.t. de Werkgeversdienstverlening	16
3.3	Kaders m.b.t. Werknemersdienstverlening	19
3.4	Kaders m.b.t. Opdrachtgeverschap (sturing & beheersing)	22
3.5	Financiële kaders	23
3.6	Kaders m.b.t. Eigenaarschap (rechtsvorm)	28
3.7	Risico's	34
4	Vervolgstappen	39

Versienr.	Datum	Status	Aan
15.0	9 april 2013	Definitief	Stuurgroep HNW

1 Overwegingen & besluit

De gemeenten Montfoort, Oudewater, Bodegraven-Reeuwijk en Woerden en het Werkvoorzieningschap (WVS) De Sluis hebben samen de ambitie uitgesproken om op het gebied van participatie, werk & inkomen per 1 januari 2014 gezamenlijk op te trekken binnen een nieuwe uitvoeringsorganisatie.¹ De nieuwe uitvoeringsorganisatie geeft efficiënt en effectief invulling aan participatie, werk & inkomen voor de vier samenwerkende gemeenten waar er in deze regio een karakteristieke samenhang is tussen de bewoners en bedrijven, zodat zij kunnen participeren in de samenleving en daar waar mogelijk duurzaam deelnemen op de arbeidsmarkt. Via het organiseren van een eenduidige, gemeenschappelijke werkwijze willen de Intergemeentelijke Afdeling Sociale Zaken (IASZ) van Woerden, Montfoort en Oudewater, de afdeling Werk & Inkomen Bodegraven-Reeuwijk en De Sluis Groep synergie realiseren om de ontwikkelingen binnen het sociaal domein samen aan te pakken. De wens is om de juiste balans te vinden binnen de volgende doelstellingen:

- Re-integratie van uitkeringsgerechtigden en 'nuggers'² richting arbeidsmarkt (uitstroom)
- Ontwikkeling van uitkeringsgerechtigden en 'nuggers' naar meer zelfredzaamheid
- Doelmatige uitvoering voor de bestaande Wsw groep
- Doelmatige en doeltreffende verstrekking van uitkeringen en voorzieningen

In het kader van de politieke ontwikkelingen en de ambitie om samen te werken op het terrein van participatie, werk & inkomen is deze "**Kadernota Het Nieuwe Werkbedrijf**" geschreven. Deze notitie is het vervolg van het 'Hoofdlijnvoorstel Het Nieuwe Werkbedrijf' (d.d. 7 juni 2012) waarin de samenwerkende gemeenten³ binnen de Gemeenschappelijke Regeling (GR) WVS De Sluis hebben gekozen voor het principe van een nieuwe gemeenschappelijke uitvoeringsorganisatie op het terrein van participatie, werk & inkomen voor de vier gemeenten, waarbij het personeel, de expertise en infrastructuur van IASZ Woerden, de afdeling Werk & Inkomen Bodegraven-Reeuwijk en WVS De Sluis / De Sluis Groep N.V. worden ingezet. Deze Kadernota anticipeert op de laatste politieke ontwikkelingen en gaat door op de ingeslagen weg, zoals beschreven in de Hoofdlijnvoorstel.⁴

Sinds juni 2012 zijn diverse thema's uit het 'Hoofdlijnvoorstel HNW' nader uitgewerkt door de samenwerkende gemeenten en De Sluis Groep. Ook de gevolgen van veranderende wetgeving in het sociaal domein zijn in beeld gebracht. Het resultaat is verwerkt in de onderliggende nota. Dit document is de eerstvolgende stap om de hoofdrichting (regionale uitvoeringsorganisatie) verder uit te werken en het proces vorm te geven.

¹ De werknaam voor deze nieuwe organisatie is: 'Het Nieuwe Werkbedrijf' (HNW)

² De term 'nuggers' staat voor 'niet- uitkeringsgerechtigden'

³ Status van de 'Hoofdlijnvoorstel HNW' per gemeente:

- De Gemeenteraad van Woerden heeft de 'Hoofdlijnvoorstel HNW' in de raadsvergadering van 27 september 2012 vastgesteld.
- De Gemeenteraad van Oudewater heeft het document vastgesteld in de raadsvergadering van 20 september 2012.
- De gemeente Montfoort heeft het document besproken in het Forum van 28 augustus 2012.
- Gemeente Bodegraven-Reeuwijk heeft de Hoofdlijnvoorstel HNW besproken in de commissie vergadering van 4 september 2012 d.m.v. een presentatie. De commissie heeft ingestemd met de gekozen richting.

⁴ De Kadernota HNW is tot stand gekomen met de ondersteuning en begeleiding van Ernst & Young Advisory.

Met deze Kadernota wil de Stuurgroep HNW (bestaande uit afgevaardigde wethouders van de vier gemeenten) aan de Colleges van B&W en de Gemeenteraden voorstellen doen met betrekking tot de te hanteren kaders. Deze kaders zijn het fundament waar de projectorganisatie HNW de komende maanden mee aan de slag gaat om ervoor te zorgen dat Het Nieuwe Werkbedrijf per 1 januari 2014 volledig operationeel is om de burgers de juiste en goede dienstverlening te bieden.

De beleidskaders zijn hieronder opgesomd en zijn in hoofdstuk 3 toegelicht:

Algemene kaders

1. Het Nieuwe Werkbedrijf is dé uitvoeringsorganisatie op het terrein van participatie, werk & inkomen voor de gemeenten Bodegraven- Reeuwijk, Montfoort, Oudewater en Woerden. Mogelijk kan HNW in de toekomst ook andere taken en/of voor andere gemeenten taken uitvoeren.
2. De ambitie van de nieuwe uitvoeringsorganisatie is een gemeenschappelijke integrale uitvoering van de gemeentelijke taken op het gebied van participatie, werk & inkomen.
3. Het bevorderen van participatie van burgers in de samenleving staat centraal. Daar waar mogelijk wordt gestreefd naar inkomen uit duurzame arbeid.
4. De nieuwe uitvoeringsorganisatie voert onder regie en budget van gemeenten de taken uit.
5. De gemeenten zijn eigenaar van de nieuwe uitvoeringsorganisatie.
6. De gemeenten zijn ook opdrachtgever van de nieuwe uitvoeringsorganisatie. Deze organisatie biedt als opdrachtnemer mogelijkheden voor maatwerk via Dienstverleningsovereenkomsten (DVO's) met gemeenten.
7. De nieuwe uitvoeringsorganisatie werkt doelmatig en doeltreffend en voert haar taken uit binnen de door de gemeenten vast te stellen kaders, waaronder de financiële kaders.

Kaders m.b.t. de Werkgeversdienstverlening

1. De samenwerkende organisaties staan voor een inclusieve arbeidsmarkt waar alle burgers naar vermogen deelnemen in de samenleving.
2. Het Nieuwe Werkbedrijf zet zich in om potentiële werknemers bij reguliere werkgevers in het eigen GR-gebied te plaatsen. Hiervoor is een goede werkgeversdienstverlening cruciaal.
3. HNW profileert zich in haar regio als arbeidsmarktspecialist, dienstverlener en betrouwbare partner voor werkgevers.
4. De kern van onze werkgeversdienstverlening is het realiseren van de juiste 'match' en het verleiden en 'ontzorgen' van de werkgever. Om tot de juiste 'match' te komen investeert HNW verder in haar werkgeversnetwerken en spreekt de taal van de werkgever.
5. De gemeenten zetten in op een mentaliteitsverandering bij overeenkomsten die zij met derden aangaan. De gemeenten geven, als werkgever, zelf het goede voorbeeld door (waar mogelijk) 'mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt' een kans te bieden binnen de gemeentelijke organisatie.
6. Voor werkgevers betekent samenwerken met HNW invulling geven aan maatschappelijk verantwoord ondernemerschap. Het moet in de inclusieve arbeidsmarkt gewoon worden voor werkgevers om arbeidsgehandicapten of mensen met afstand tot de arbeidsmarkt aan een arbeidsplaats te helpen.
7. "Eerst binnen het eigen samenwerkingsverband, daarna in de arbeidsmarktregio's"; Als matching binnen eigen GR-gebied niet lukt, wordt het regionaal samenwerkingsverband ingeschakeld (met gemeenten/UWV buiten het samenwerkingsverband).

8. Een goede samenwerking met de afdeling(en) Economische Zaken, ondernemersverenigingen, werkgeversnetwerken en dergelijke zijn essentieel voor een succesvolle werkgeversdienstverlening.
9. De werkgeversdienstverlening sluit aan op onderwijs als het gaat om het verbinden van de werkgeversvraag en het aanbod vanuit de werkzoekenden.

Kaders m.b.t. Werknemersdienstverlening

1. De eigen verantwoordelijkheid, zelfredzaamheid en empowerment van potentiële werknemers en 'nuggers' staan voorop.
2. Daarbij wordt de term 'potentiële werknemer' gehanteerd voor uitkeringsgerechtigde of 'nugger' om aan te geven dat duurzame reguliere werkgelegenheid het richtinggevende doel is, ofwel de stip aan de horizon. Zodra een potentiële werknemer of 'nugger' aan het werk kan, gaat hij direct aan het werk. De uitkeringsgerechtigden en 'nuggers' worden benaderd als 'potentiële werknemers' onder het motto "werken naar vermogen".
3. Van niemand wordt het onmogelijke gevraagd, maar het mogelijke moet. Zolang de potentiële werknemer nog geen regulier werk heeft, accepteert hij alle werkzaamheden en activiteiten die passen in een traject naar regulier werk. Het is aan de gemeente om hier verder beleid op te formuleren.
4. De uitvoeringsorganisatie zorgt voor een passend traject voor de potentiële werknemer op weg naar zelfredzaamheid.
5. Een goede en snelle uitkeringsverstrekking voor alleen de personen die deze ondersteuning nodig hebben.
6. We sturen op effectiviteit en efficiency en zetten in op instrumenten die (bewezen) effectief zijn en die passen bij de behoefte van de uitkeringsgerechtigde en zijn kansen op een reguliere baan.

Kaders m.b.t. Opdrachtgeverschap (sturing & beheersing)

1. De nieuwe uitvoeringsorganisatie zet in op het vergroten van de loonwaarde van de 'potentiële werknemers' om zo de kans op de reguliere arbeidsmarkt zo groot mogelijk te maken en duurzame uitstroom uit de uitkering te bewerkstelligen. Ook voor de doelgroep waar duurzame uitstroom een ingewikkelde opgave is, wordt deze uitdaging aangegaan en wordt de verdien capaciteit van potentiële werknemers zoveel mogelijk ontwikkeld en benut.
2. De uitvoering blijft binnen de door de gemeenten vast te stellen beleids- en financiële kaders.
3. De veranderingen van de werkprocessen zijn ter bevordering van de effectiviteit en efficiëntie van de uitvoering. HNW is een efficiënte en effectieve organisatie.
4. Er is sprake van een transparante begroting, uitvoering en verantwoording.
5. De wijze van kostenverdeling wordt bij de oprichting vastgesteld.
6. De gemeenten nemen diensten af op basis van dienstverleningsovereenkomsten (DVO).
7. Er worden jaarlijks één- en meerjarige financiële doel- en taakstellingen overeengekomen tussen de gemeenten en de nieuwe uitvoeringsorganisatie. Dit komt tot uitdrukking in DVO's.
8. Implementatiebudgetten en/of uitvoeringskosten die met het doel en oogmerk verstrekt zijn door het Rijk om nieuw beleid te ontwikkelen en te stimuleren worden in de regel ter beschikking gesteld aan de uitvoeringsorganisatie.
9. Er wordt aangesloten bij de gemeentelijke begrotings- en verantwoordingscyclus. De nieuwe uitvoeringsorganisatie legt periodiek verantwoording af aan de gemeenten en informeert periodiek over de risico's en de beheersmaatregelen.

Financiële kaders

1. De uitvoering blijft binnen de door de gemeenten vast te stellen financiële kaders.
2. HNW richt zich op verschillende doelgroepen en diensten met een eigen financieel regime en waarvoor specifieke dienstverlening mogelijk is. Om die reden maken we in de business case onderscheid in drie onderdelen met elk een eigen focus en financiering: HNW Beschut Werken, HNW Plaatsing en HNW Poort.
3. De verdien capaciteit van de doelgroep staat centraal. Bij de groep zonder verdien capaciteit zullen gemeenten binnen de eigen budgetmogelijkheden andere voorzieningen kunnen bieden.
4. We maken onderscheid in cliëntgebonden kosten (uitkeringen, lonen) en uitvoeringskosten.
5. Indien er een onderbenutting is op het BUIG budget wordt dit door de uitvoeringsorganisatie ingezet ten behoeve van re-integratie aan cliënten van de gemeente waar de onderbenutting plaatsvindt.
6. Implementatiebudgetten en/of uitvoeringskosten die met het doel en oogmerk verstrekt zijn door het Rijk om nieuw beleid te ontwikkelen en te stimuleren worden in de regel ter beschikking gesteld aan de uitvoeringsorganisatie.

Kaders m.b.t. Eigenaarschap (rechtsvorm)

1. Samenwerking wordt geborgd in een Gemeenschappelijke Regeling met openbaar lichaam (GR).
2. De gemeenschappelijke regeling is een gemengde regeling (zowel raadsbevoegdheden als collegebevoegdheden).
3. De taken die uitsluitend binnen het publieke domein uitgevoerd moeten worden, worden in de GR belegd en uitgevoerd.
4. De Naamloze Vennootschap (N.V.) voert alle overige taken uit.
5. De GR is de enige aandeelhouder van de N.V.
6. Namens de aandeelhouder is er een Raad van Commissarissen, die toezicht houdt op de directie van de N.V.
7. De gemeenten zijn opdrachtgever en sluiten een DVO met de uitvoeringsorganisatie.

Besluit

Het College van B&W verzoekt de Gemeenteraad om akkoord te gaan met:

- I. Het principe van een nieuwe gemeenschappelijke uitvoeringsorganisatie op het terrein van participatie, werk & inkomen voor de vier gemeenten, waarbij het personeel, de expertise en infrastructuur van IASZ Woerden, afdeling Werk & Inkomen Bodegraven-Reeuwijk en WVS De Sluis/ De Sluis N.V. wordt ingezet;
- II. De, in deze “Kadernota Het Nieuwe Werkbedrijf”, beschreven beleidskaders;
- III. De nadere uitwerking en implementatie van de beschreven beleidskaders door het College.

2 Inleiding

De nationale politieke ontwikkelingen, de beoogde Participatiewet per 1 januari 2014 en de andere decentralisaties hebben ertoe geleid dat de gemeenten Montfoort, Oudewater, Bodegraven-Reeuwijk en Woerden binnen de Gemeenschappelijke Regeling (GR) WVS De Sluis hebben gekozen voor het principe van een nieuwe gemeenschappelijke uitvoeringsorganisatie op het terrein van participatie, werk & inkomen voor de vier gemeenten, waarbij het personeel, de expertise en infrastructuur van IASZ Woerden, afdeling Werk & Inkomen Bodegraven-Reeuwijk en WVS De Sluis / De Sluis N.V. wordt ingezet. De beleidskaders voor de nieuwe organisatie zijn beschreven in deze “**Kadernota Het Nieuwe Werkbedrijf**”. De onderliggende nota is de eerstvolgende stap om de hoofdrichting (gemeenschappelijke uitvoeringsorganisatie) verder uit te werken en het proces vorm te geven. Door middel van deze Kadernota wil de Stuurgroep de Colleges van B&W en de Gemeenteraden voorstellen doen met betrekking tot de te hanteren beleidskaders.

2.1 Wettelijke taken en wijzigingen daarin: Participatiewet

Bij het formuleren van gemeentelijk beleid moet rekening gehouden worden met de door het Rijk in gang gezette hervorming rondom de sociale wetten en de ontwikkelingen in de markt. Daarom zijn eerst de ontwikkelingen op het terrein van WWB, Wsw, Wajong en de marktontwikkelingen in beeld gebracht voordat er wordt ingegaan op de geformuleerde beleidskaders.

Het huidige kabinet heeft ervoor gekozen om de door het vorige kabinet ingezette decentralisatiebeweging in het sociale domein door te zetten. Zo komt er een aanpassing van de beoogde Wet werken naar vermogen (Wwnv), die dan de Participatiewet zal gaan heten. De verwachting is dat de Tweede Kamer voor het zomerreces de Participatiewet zal behandelen om de beoogde invoeringsdatum van 1 januari 2014 te realiseren. Naast het invoeren van de Participatiewet zullen er ook bezuinigingen worden doorgevoerd in de Wsw-sector.

Het kabinet zet de plannen voor hervorming door en komt met nieuwe plannen om de WWB, Wsw en de Wajong te hervormen. Per 1 januari 2014 worden de WWB, Wsw en een deel van de Wajong⁵ samengevoegd in de Participatiewet. De Participatiewet lijkt in sterke mate op het eerdere wetsvoorstel Wwnv, waaruit blijkt dat de eerder ingeslagen koers van hervormingen en bezuinigen doorgaat. Zo staat ook in de documenten ter voorbereiding op Participatiewet dat de participatie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt centraal staat en wordt ingezet op uitstroom naar zo regulier mogelijk werk van uitkeringsgerechtigden. In het Regeerakkoord en in de brief Contouren Participatiewet⁶ wordt het volgende aangegeven:

- Per 1 januari 2014 is er geen nieuwe instroom meer in de Wsw;
- Vanaf 1 januari 2014 daalt in zes jaar tijd het subsidiebedrag per Wsw-plaats (SE) van € 25.700 naar € 22.700 (= wettelijk minimumloon);

⁵ De Wajong blijft bestaan voor de huidige populatie. De nieuwe instroom in de Wajong is volledig en langdurig arbeidsgehandicapt.

⁶ Brief Contouren Participatiewet – Brief van de staatssecretaris van het Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 21 december 2012 aan de Tweede Kamer. Hierin wordt de Participatiewet verder toegelicht

- Er wordt binnen de Participatiewet een voorziening opgenomen voor landelijk 30.000 beschut werkplaatsen tegen een subsidiebedrag van € 22.700 per plek.
- Tegenover de gedecentraliseerde verantwoordelijkheden staat een toename van gemeentelijke beleidsvrijheid.
- Het voornemen is dat er per 1 januari 2015 een aparte wet komt waar een quotum voor werkgevers met meer dan 25 personeelsleden is vastgesteld om (in 5 jaar oplopend) 5% van hun personeelsbestand uit arbeidsgehandicapten (nog niet nader gedefinieerd) óf dat men anders een boete van €5.000 per niet ingevulde plaats per jaar moet betalen.

Naast deze wijzigingen zijn ook de wijzigingen van de Wajong en de AWBZ relevant.

- Huidige Wajong-populatie wordt niet allemaal standaard herkeurd en behoudt uitkering⁷;
- Instroom in de Wajong vanaf 2014 alleen mogelijk voor jonggehandicapten die duurzaam en volledig arbeidsgehandicapt zijn;
- De jonggehandicapten met arbeidsmogelijkheden stromen in de Participatiewet;
- De AWBZ-functies (begeleiding, dagbesteding en persoonlijke verzorging) wordt in de toekomst een gemeentelijke taak binnen de Wmo;
- De aanspraken op deze functies worden beperkt, dienstverlening wordt versoerd en meer gericht ingezet.

In de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken⁸ (19 februari 2013) aan de Tweede Kamer wordt duidelijk dat het Kabinet in wil zetten op een grotere uitvoeringskracht van gemeenten. Concreet betekent dit dat gemeenten op korte termijn worden gevraagd onder een aantal voorwaarden “congruente samenwerkingsverbanden rond de decentralisaties te vormen”. De Minister vraagt gemeenten voor 1 januari 2014 krachtige samenwerkingsverbanden te realiseren. Om deze ambitie te verwezenlijken wordt gevraagd aan gemeenten om in het voorjaar van 2013 (uiterlijk 31 mei) aan te geven in welke verbanden gemeenten de decentralisaties willen gaan uitvoeren. De samenwerkende gemeenten realiseren met de gezamenlijke uitvoering op het terrein van participatie, werk & inkomen binnen het samenwerkingsverband ‘Het Nieuwe Werkbedrijf’ een grotere uitvoeringskracht, waarmee de gemeenten vooruit lopen op de wensen van het Kabinet. De vier gemeenten hebben samen ca. 107.000 inwoners en voldoen hiermee aan het streven naar samenwerkingsverbanden van 100.000+ inwoners.

2.2 Implicaties nieuwe wetgeving op hoofdlijnen

Wsw

De nieuwe wetgeving zal invloed hebben op zowel de gemeenten, de SW-bedrijven als de doelgroep. Voor de huidige Wsw-werknemers verandert er niets.⁹ De gemiddelde CAO-loonkosten van een Wsw-

⁷ Voor de Wajongers die een indicatie voor 1 januari 2010 hebben ontvangen geldt de volgende criteria m.b.t. herbeoordeling: Wajonger krijgt een beoordeling na de aanvraag. Er volgt alleen een herbeoordeling als daar een duidelijke reden voor is. Bijvoorbeeld als de gezondheid verbetert of verslechtert. Door de herbeoordeling kan de uitkering lager of hoger worden, of gelijk blijven. Voor de Wajongers die een indicatie na 1 januari 2010 hebben ontvangen, geldt de volgende criteria m.b.t. herbeoordeling: Tussen de 18e en 27e jaar bekijkt UWV via tussentijdse evaluaties en herbeoordelingen of de Wajonger meer of minder kan werken. De definitieve beoordeling krijgt hij/zij als hij/zij 7 jaar een Wajong-uitkering krijgt én ten minste 27 jaar is. Na deze beoordeling volgt er alleen een herbeoordeling als daar een duidelijke reden voor is. (Bron: <http://www.uwv.nl/wajong>)

⁸ Decentralisatiebrief – Brief van Minister van Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer op 19 februari 2013. Hierin wordt een tweesporenbeleid om de uitvoeringskracht van gemeenten te borgen toegelicht.

⁹ Het is nog onzeker wat er met Wsw-geïndiceerden gebeurd die op de wachtlijst staan.

medewerker liggen bij De Sluis Groep momenteel op ca. € 29.500,- , en overstijgen daarmee het huidige subsidiebedrag van € 25.900 en het toekomstige subsidiebedrag van € 22.700,- met ca. € 7.000,- per Wsw-plaats. Dit verschil zullen de gemeenten zelf moeten betalen. Hierdoor wordt het nu al bestaande subsidietekort van €4.300,- nog groter. De grote verandering ten opzichte van de WWNV is dat de tijd waarover de subsidieverlaging wordt uitgesmeerd langer zal zijn dan bij de WWNV. Daar staat tegenover dat de toegezegde herstructureringsfaciliteit van €400 miljoen vervalt. De afbouw van het jaarlijkse subsidiebedrag is naar verwachting als volgt:

Jaar	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Subsidiebedrag	€25.200	€24.700	€24.200	€23.700	€23.200	€22.700

Een tweede verschil met de Wwnv is dat de instroom in de Wsw wordt gestopt (in plaats van beperkt) en gemeenten de ruimte krijgen om zelf een voorziening voor beschermt werk te organiseren voor mensen die enkel onder beschutte omstandigheden kunnen werken. Dit betreft een deel van de groep mensen die binnen het huidige stelsel een beroep op de Wsw of Wajong zou doen.

Quotumregeling

Een van de hoofdoelen van de Wwnv was om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt zoveel mogelijk reguliere arbeid te laten verrichten bij reguliere werkgevers. Er werden vraagtekens gezet bij de mogelijkheden om deze plaatsen daadwerkelijk te creëren. Het kabinet wil een wet opstellen die de quotumregeling vastlegt. Deze wet regelt dat werkgevers met meer dan 25 werknemers, 5% van hun personeelsbestand uit arbeidsgehandicapten moeten laten bestaan. Doen zij dit niet dan staan hier financiële sancties tegenover. De precieze wijze waarop het quotum zal worden uitgewerkt volgt nog. Er wordt rekening gehouden met een groeipad van 17.000 mensen per jaar die via het quotum aan de slag gaan. Uiteindelijk moeten er 100.000 mensen op deze wijze aan het werk worden geholpen.

WWB

Wat betreft de invulling voor de WWB zal er niet veel veranderen daar waar dezelfde criteria blijven gelden voor de toewijzing van een uitkering. Wel wordt er fors bezuinigd op het participatiebudget (W-deel) waardoor de gemeenten minder middelen hebben om uitkeringsgerechtigden te ondersteunen richting zelfredzaamheid en participatie. Uiteindelijk zal voor veel gemeenten gelden dat zij ongeveer de helft van hun participatiebudget kwijt zullen raken. Dit vraagt om een gewijzigd doelgroepenbeleid. In onderstaande tabel zijn de voorlopige budgetten voor 2013 van de vier gemeenten weergegeven.

Tabel 1 Voorlopige budgetten 2013

	Gebundelde uitkering <i>Inkomensdeel (Wwb, IOAW, IOAZ)</i>	Participatiebudget		Bbz 2004 <i>(startende zelfstandigen)</i>
		totaal	SZW bijdrag (re-integratie)	
Nationaal niveau				
Totaal	€ 4.984.817.207	€ 861.142.997	€ 734.159.993	€ 13.534.370
Gemeentelijk niveau				
Bodegraven-Reeuwijk	€ 2.536.764	€ 371.382	€ 240.233	€ 14.868
Montfoort	€ 1.022.366	€ 125.247	€ 74.298	€ -
Oudewater	€ 793.790	€ 84.181	€ 52.008	€ -
Woerden	€ 5.659.564	€ 737.989	€ 524.928	€ 19.502
Totaal	€ 10.012.484	€ 1.318.799	€ 891.467	€ 34.370

Wajong

De Wajong is vanaf 2014 alleen nog toegankelijk voor jonggehandicapten die volledig en duurzaam arbeidsgehandicapt zijn en geen arbeidsmogelijkheden hebben. Door de hervorming van de Wajong is de verwachting dat het aantal personen met een Wajonguitkering 165.000 personen zal bedragen in 2045. In de samenwerkende gemeenten ontvangen op dit moment ongeveer 930 personen van het UWV een Wajong-uitkering.

Tabel 2 Wajong populatie in de vier gemeenten

Gemeente	Aantal Wajong gerechtigden		Toename per jaar
	2011 4e kwartaal	2012 4e kwartaal	
Bodegraven-Reeuwijk	260	280	20
Montfoort	80	80	0
Oudewater	60	60	0
Woerden	490	510	20
Totaal	890	930	40

Bron: CBS Statline

De jonggehandicapten met arbeidsmogelijkheden vallen vanaf 2014 onder de Participatiewet. Dit is dus een additionele groep mensen waar de gemeente passende activiteiten voor zal moeten vinden. Volgens 'UWV Monitor Arbeidsparticipatie 2012' krijgt 92% van de nieuwe Wajong- aanvragers een werk- of studieregeling. Dit betekent dat zij volgens de nieuwe Wajong regels (alleen duurzaam en volledig gehandicapten) *niet* in aanmerking komen voor een Wajong uitkering. Uitgaande van 40 nieuwe aanvragen per jaar, betekent dit voor de gemeenten dat er op langere termijn per jaar gemiddeld 3 personen onder de Wajong (UWV) vallen en 37 personen onder de Participatiewet (gemeente) zullen vallen.

De samenwerkende gemeenten streven ernaar om alle burgers, die een beroep doen op ondersteuning van de gemeente, mee te nemen in de nieuwe werkwijze en hun participatiekansen te vergroten, ongeacht de uitkering die zij ontvangen. Hierbij is de samenwerking met andere organisaties, zoals UWV, essentieel om een goede dienstverlening te bieden aan de burgers.

2.3 Decentralisaties: Samenhang tussen AWBZ/Wmo, Jeugdzorg, Participatiewet en Passend onderwijs

De drie decentralisaties (AWBZ/Wmo, Jeugdzorg en Participatiewet) en feitelijk de vierde decentralisatie 'Passend onderwijs' zijn gestart vanuit het uitgangspunt: 'Één gezin, één plan, één regisseur'. Volgens het kabinet staan de gemeenten dicht bij de burger en zijn ze in staat op een effectieve en efficiënte manier een integrale aanpak te bieden. De decentralisaties worden in deze paragraaf toegelicht. Het uitgangspunt van de samenwerkende gemeenten is dat Het Nieuwe Werkbedrijf een actieve rol heeft in het realiseren van samenhang tussen het beleid en uitvoering van deze vier onderwerpen. Daar waar een relatie is tussen de decentralisaties en de arbeidsmarkt is de nieuwe uitvoeringsorganisatie dé organisatie om de koppeling te maken.

Dagbesteding/ Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten

De AWBZ- functies 'begeleiding individueel' en 'begeleiding groep' (dagbesteding) en 'persoonlijke verzorging' worden een gemeentelijke taak binnen de Wmo. Gemeenten hebben op grond van de Wmo de taak om deze burgers met beperkingen te compenseren voor beperkingen op het terrein van zelfredzaamheid en participatie. Gemeenten worden vanaf 1 januari 2014 verantwoordelijk voor de nieuwe aanvragers, voor cliënten van wie de indicatie afloopt in 2014 en voor cliënten waarbij de situatie verandert en daarom een nieuwe indicatie nodig hebben. Vanaf 2015 worden gemeenten verantwoordelijk voor *alle* cliënten die op dit moment al extramurale begeleiding ontvangen in de AWBZ. De decentralisatie van extramurale begeleiding geldt ook voor het vervoer en voor de groep licht verstandelijk gehandicapten (LVG) jongeren en voor kinderen met Jeugd-GGZ zorg (vanaf 2013).¹⁰ Daarbij wordt een bezuiniging ingeboekt van in totaal €1,6 miljard. Dit is een kwart van het huidige budget.

Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) beschouwt deze maatregelen als een katalysator voor al binnen het domein van de Wmo vallende problematiek. De onderliggende thematiek (dagbesteding, eenzaamheid, sociaal isolement, ondersteuning mantelzorg) heeft te maken met participatie van een brede doelgroep kwetsbare burgers in de samenleving. Gemeenten staan nu voor de uitdaging om de oude voorziening, gebaseerd op een tekort aan zelfredzaamheid, te vervangen door een nieuwe voorziening gericht op participatie en vooral gebaseerd op het versterken van hetgeen mensen nog kunnen en willen en mensen op weg te helpen naar meedoen in de samenleving. Hiermee verandert het karakter van de regeling van een verzekerd recht (AWBZ) naar een compensatiebeginsel (Wmo) waarbij gemeenten de taak hebben deze burgers te compenseren voor beperkingen op het terrein van zelfredzaamheid en participatie.

Steeds meer gemeenten onderzoeken de mogelijkheden om arbeidsgerichte dagbestedingsactiviteiten vanuit de Wmo te koppelen met de Wsw naar aanleiding van het adviesrapport van de commissie Westerlaken.¹¹ De commissie adviseert dat er een intensievere samenwerking gewenst is, omdat bepaalde onderdelen van de sociale werkvoorziening veel lijken op arbeidsmatige dagbesteding. Ze hanteert daar de term 'beschermd werken' voor. Dit biedt de mogelijkheid om het financiële draagvlak van

¹⁰ Bron: www.invoeringWMO.nl "Gemeenten worden vanaf 1 januari 2013 verantwoordelijk voor de nieuwe aanvragers, voor cliënten van wie de indicatie afloopt in 2013 en voor cliënten waarbij de situatie verandert en daarom een nieuwe indicatie nodig hebben. Vanaf 2014 worden gemeenten verantwoordelijk voor alle cliënten die op dit moment al extramurale begeleiding ontvangen in de AWBZ."

¹¹ 'Goed benut, goed bestuurd, advies commissie toekomst en transitie sociale werkvoorziening' 15 september 2011.

de infrastructuur voor 'beschut werken' te verbreden met arbeidsgerichte dagbesteding tot 'beschermde werken'. In deze Kadernota wordt de term 'Beschut Werk' gebruikt.

Jeugdzorg

Vanaf 1 januari 2015 wordt de jeugdzorg gedecentraliseerd naar de gemeenten, zo is het voornemen van het kabinet. De gemeenten krijgen de verantwoordelijkheid voor alle jeugdzorg die nu onder het rijk, de provincies, de gemeente, de AWBZ en de Zorgverzekeringswet (ZvW) vallen. Het gaat dan om de provinciale jeugdzorg (Wet op de jeugdzorg), jeugdbescherming en jeugdreclassering, jeugd-GGZ (Zorgverzekeringswet) en de zorg voor licht verstandelijk gehandicapte jeugd (AWBZ). Er zal boven de bezuiniging van €300 miljoen die eerder is aangekondigd nogmaals €140 miljoen worden bezuinigd.¹²

De doelstelling van de transitie is om inhoudelijke en organisatorische veranderingen te realiseren. Daarnaast wil het kabinet de stijgende vraag naar gespecialiseerde zorg terugdringen door de 'hulp dichtbij' eerder en sneller in te zetten. Van gemeenten wordt verwacht dat ze de zorg en ondersteuning aan jeugdigen en gezinnen op een efficiëntere manier inrichten.

Door het samenvoegen van verschillende financieringsstromen en het laten vervallen van het recht op zorg verwacht het rijk dat gemeenten beter in staat zijn om een samenhangend aanbod van toegankelijke hulp en ondersteuning te organiseren en gespecialiseerde vormen van zorg efficiënter in te zetten. De verwachting is ook dat de decentralisatie van de jeugdzorg gemeenten de mogelijkheid biedt om zorg en ondersteuning aan jeugdigen en gezinnen op een andere manier vorm te geven. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het bundelen van verschillende soorten vervoer: vervoer Wsw-werknemers, collectief en individueel vervoer Wmo en vervoer speciaal onderwijs.

De decentralisatie van de jeugdzorg, taken van de AWBZ naar de Wmo en de Participatiewet betreffen deels dezelfde doelgroep en worden binnen een jaar tegelijkertijd uitgevoerd. Daarmee bestaat overlap in de drie verschillende deelgebieden van de Participatiewet (Wajong, WWB en Wsw). Aan gemeenten wordt een zeer ruime beleidsvrijheid gegeven met betrekking tot de concrete invulling van deze gedecentraliseerde voorzieningen. Dit vraagt om aanvullende expertise van de gemeenten en vooral om afstemming tussen de verschillende beleidsvelden. Daarnaast is regionale afstemming tussen de decentralisaties opdracht van het kabinet en dus van belang. Dit biedt ook de mogelijkheid de uitvoering van de taken tegen lagere kosten uit te voeren, bijvoorbeeld door ze slimmer uit te voeren dan nu het geval is.

Passend onderwijs

Passend onderwijs is de vierde belangrijke thema binnen de politieke ontwikkelingen op het terrein van participatie, werk & inkomen. Hoewel deze thema niet altijd in de media als decentralisatie benoemd wordt, zijn de veranderingen in taken en verantwoordelijkheden van zodanige aard dat 'passend onderwijs' in principe onder die noemer dient te vallen. De samenwerkende partijen zien dit thema als een belangrijk onderwerp om de koppeling te maken met zowel de andere decentralisaties als Het Nieuwe Werkbedrijf.

Passend onderwijs gaat om de aanpassing van de zorg voor leerlingen in en om de school opdat elk kind inderdaad passend onderwijs krijgt. Hierbij wordt gekeken naar wat een kind kan en wat zijn/ haar mogelijkheden zijn, en niet meer naar de beperkingen en onmogelijkheden. De kern is dat voor elke zorgleerling de kansen op de beste ontwikkeling centraal staan. Het gaat over kinderen die vanwege een

¹² Regeerakkoord Bruggen Slaan, pagina 54.

handicap of stoornis of een andere beperking niet gewoon het reguliere onderwijs kunnen volgen dat de scholen voor basis- en voortgezet onderwijs bieden. Voor deze kinderen zijn speciale voorzieningen in het onderwijs tot stand gekomen in de vorm van scholen voor speciaal (basis)onderwijs, scholen of afdelingen voor praktijkonderwijs en voor voortgezet speciaal onderwijs. Daarnaast zijn er speciale voorzieningen om hen onderwijs te laten volgen binnen reguliere scholen. Het gaat dan om ondersteuning door samenwerkingsverbanden, rugzakfinanciering met ambulante begeleiding en leerwegondersteunend onderwijs. Een deel van de leerlingen heeft binnen en buiten het onderwijs behoefte aan extra zorg vanuit jeugdzorg of AWBZ-zorg.¹³

¹³ Bron: <http://www.passendonderwijs.nl/> en <http://www.kvlo.nl>

De beleidsvoornemens voor Passend Onderwijs worden door de regering voortvarend doorgezet. De invoering van de Wet passend onderwijs vindt gefaseerd plaats (schooljaar 2012/2013 t/m 2020/2021). Inmiddels is een concept landelijk referentiekader beschikbaar. Deze voornemens zijn van belang voor de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt, vooral als het gaat om de zorgplicht voor leerlingen met één of andere vorm van achterstand. In het bijzonder betreft het dan de doelgroep Wajong. De voorbereidingen omtrent passend onderwijs spelen een rol in de ontwikkeling Het Nieuwe Werkbedrijf.

3 Kaders

3.1 Algemene kaders

1. Het Nieuwe Werkbedrijf is dé uitvoeringsorganisatie op het terrein van participatie, werk & inkomen voor de gemeenten Bodegraven- Reeuwijk, Montfoort, Oudewater en Woerden. Mogelijk kan HNW in de toekomst ook andere taken en/of voor andere gemeenten taken uitvoeren.
2. De ambitie van de nieuwe uitvoeringsorganisatie is een gemeenschappelijke integrale uitvoering van de gemeentelijke taken op het gebied van participatie, werk & inkomen.
3. Het bevorderen van participatie van burgers in de samenleving staat centraal. Daar waar mogelijk wordt gestreefd naar inkomen uit duurzame arbeid.
4. De nieuwe uitvoeringsorganisatie voert onder regie en budget van gemeenten de taken uit.
5. De gemeenten zijn eigenaar van de nieuwe uitvoeringsorganisatie.
6. De gemeenten zijn ook opdrachtgever van de nieuwe uitvoeringsorganisatie. Deze organisatie biedt als opdrachtnemer mogelijkheden voor maatwerk via Dienstverleningsovereenkomsten (DVO's) met gemeenten.
7. De nieuwe uitvoeringsorganisatie werkt doelmatig en doeltreffend en voert haar taken uit binnen de door de gemeenten vast te stellen kaders, waaronder de financiële kaders.

Op weg naar synergie

De nieuwe uitvoeringsorganisatie bundelt de krachten van de samenwerkende organisaties en biedt een integrale gemeenschappelijke aanpak op het terrein van participatie, werk & inkomen binnen het sociale domein. Het doel van deze aanpak is om de effectiviteit en efficiëntie van de uitvoering te bevorderen, de kwaliteit van dienstverlening te optimaliseren en de uitvoeringskosten te verlagen. In elk proces wordt de inzet van mensen en middelen afgemeten aan de mate waarin zij bijdragen aan het resultaat. Tegelijkertijd biedt de uitvoeringsorganisatie ruimte voor maatwerk, zodat gemeenten ook specifieke en specialistische diensten deze bij de organisatie kunnen beleggen.

Als uitvoeringsorganisatie is HNW verantwoordelijk voor de uitvoering van de volgende wet- en regelgeving:

- Wet sociale werkvoorziening (Wsw)
- Wet werk & bijstand (WWB)
- Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW)
- Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ)
- Besluit bijstandsverlening zelfstandigen (Bbz 2004)

De volgende taken kunnen gemeenten uit laten voeren door de nieuwe uitvoeringsorganisatie:

- Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs)
- Gemeentelijke minimaregelingen:
 - Bijzondere Bijstand (Individueel, Categorieaal en Langdurigheidstoeslag)
 - Declaratieregeling
- Decentralisatie Algemene wet bijzondere ziektekosten (AWBZ) / Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo)
 - Extramurale begeleiding en dagbesteding / persoonlijke verzorging
 - Vervoer
- Wet inburgering
 - Huisvesting status-/vergunninghouders
 - Handhaving inburgering t/m 2014

Gezien de uitbreiding van de gemeentelijke taken kan het gewenst zijn dat de nieuwe uitvoeringsorganisatie op termijn de mogelijkheden krijgt van gemeenten om aanvullende taken naast de bovengenoemde taken uit te voeren binnen het sociaal domein. Hierbij kan gedacht worden aan de arbeidsmatige dagbesteding die nu onder AWBZ kan vallen, maar ook naar de gemeenten wordt overgedragen. Daarnaast is het mogelijk dat de nieuwe organisatie voor andere gemeenten taken uitvoert. Hierbij staat de inhoudelijke samenwerking centraal. De eigenaren van de uitvoeringsorganisatie, de vier gemeenten, zullen daarvoor onder bepaalde condities toestemming geven op basis van een onderbouwd voorstel.

Het Nieuwe Werkbedrijf zal onder de regie en budget van de deelnemende gemeenten de activiteiten op het terrein van participatie, werk en inkomen uitvoeren. De gemeenten zijn opdrachtgever en eigenaar van HNW. Zij bepalen, ieder als afzonderlijk opdrachtgever, welke taken zij bij de uitvoeringsorganisatie beleggen en welke maatschappelijk effect ('outcome') zij wensen. Het is van belang in het kader van efficiency en effectiviteit dat er een nauwe afstemming is tussen de organisatie en de gemeenten om overlappingen in werkzaamheden, onnodige bureaucratie en onnodige financiële lasten te voorkomen.

De verbinding met aangrenzende beleidsterreinen, zoals dagbesteding, wordt eveneens door de individuele gemeenten vorm gegeven. Gemeenten kunnen dus een eigen invulling geven aan de dienstverlening van HNW. Afspraken hierover worden periodiek in dienstverleningsovereenkomsten (DVO's) gespecificeerd en vastgelegd. Deze DVO's worden in de nadere uitwerking van de Kadernota uitgewerkt.

Het eigenaarschap van de nieuwe uitvoeringsorganisatie wordt geregeld binnen de juridische entiteit van de organisatie. In paragraaf 3.6 zijn de kaders m.b.t. eigenaarschap (rechtsvorm) benoemd.

Het Nieuwe Werkbedrijf zal ook verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van inkomensondersteuning (uitkeringsverstrekking). Het uitgangspunt is dat het ontvangen van een uitkering altijd tijdelijk is. Hierbij zijn rechtmatigheid en noodzakelijkheid de belangrijkste toetsingscriteria voor inkomensondersteuning. Door een goede poortwachtersfunctie te vervullen, beperken gemeenten en de uitvoeringsorganisatie de instroom in de uitkering, bestrijdt HNW fraude op effectieve wijze en worden aanvragers gewezen op hun eigen verantwoordelijkheid om werk te vinden. Inwoners die onterecht gebruik maken van inkomensvoorzieningen worden aangepakt.

Het Nieuwe Werkbedrijf gaat uit van wat mensen *kunnen* en wil deze (potentiële) werknemers en de werkgevers stimuleren om daar optimaal gebruik van te maken. Deze opvatting vraagt om de uitvoering van twee benaderingen om de wet succesvol in te voeren, namelijk de werkgeversdienstverlening en de werknemersdienstverlening. Deze benaderingen worden in de huidige aanpak ook al uitgevoerd door gemeenten en De Sluis Groep, maar de bezuinigingen en decentralisaties vergen een herziening van oude (werk)processen. Er moet zoveel mogelijk met zo min mogelijk geld worden gedaan.

De huidige visie op de werkgeversdienstverlening en de werknemersdienstverlening zijn gewijzigd. De nadruk op eigen verantwoordelijkheid, zelfredzaamheid en empowerment vraagt om een paradigmawisseling waar uitkeringsgerechtigden en 'nuggers' niet meer klanten zijn, maar potentiële werknemers die naar vermogen in staat gesteld kunnen worden om deel te nemen aan de maatschappij (via regulier werk dan wel andere activiteiten). Vandaar dat de werkgeversdienstverlening cruciaal is voor het succes van de uitvoeringsorganisatie om potentiële werknemers via een goede match bij reguliere werkgevers duurzaam aan een baan te helpen of werkervaring op te laten doen. Dit betekent dat de uitvoeringsorganisatie bedrijfsmatig aan de slag gaat en werkgevers als haar 'klanten' behandelt om de potentiële werknemers te kunnen plaatsen.

In HNW worden inkomensondersteuning, werk en werkgeversdienstverlening niet als afzonderlijke functies uitgevoerd, maar in integrale teams. Hierdoor kunnen potentiële werknemers snel, efficiënt en met de juiste focus richting werk, een passend maatwerktraject worden aangeboden. Ontsnappen, tussen wal en schip raken, of lang moeten wachten is er dan niet meer bij.

De werkgeversdienstverlening en de werknemersdienstverlening worden in de volgende twee paragrafen nader toegelicht. Vervolgens worden de uitwerkingen met betrekking tot het opdrachtgeverschap en financiën beschreven. De kaders over het eigenaarschap en de risico's worden in de laatste twee paragrafen genoemd en toegelicht. Ten slotte zijn in hoofdstuk 4 de vervolgstappen benoemd.

3.2 Kaders m.b.t. de Werkgeversdienstverlening

1. De samenwerkende organisaties staan voor een inclusieve arbeidsmarkt waar alle burgers naar vermogen deelnemen in de samenleving.
2. Het Nieuwe Werkbedrijf zet zich in om potentiële werknemers bij reguliere werkgevers in het eigen GR-gebied te plaatsen. Hiervoor is een goede werkgeversdienstverlening cruciaal.
3. HNW profileert zich in haar regio als arbeidsmarktspecialist, dienstverlener en betrouwbare partner voor werkgevers.
4. De kern van onze werkgeversdienstverlening is het realiseren van de juiste 'match' en het verleiden en 'ontzorgen' van de werkgever. Om tot de juiste 'match' te komen investeert HNW verder in haar werkgeversnetwerken en spreekt de taal van de werkgever.
5. De gemeenten zetten in op een mentaliteitsverandering bij overeenkomsten die zij met derden aangaan. De gemeenten geven, als werkgever, zelf het goede voorbeeld door (waar mogelijk) 'mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt' een kans te bieden binnen de gemeentelijke organisatie.
6. Voor werkgevers betekent samenwerken met HNW invulling geven aan maatschappelijk verantwoord ondernemerschap. Het moet in de inclusieve arbeidsmarkt gewoon worden voor werkgevers om arbeidsgehandicapten of mensen met afstand tot de arbeidsmarkt aan een arbeidsplaats te helpen.
7. "Eerst binnen eigen het samenwerkingsverband daarna in de arbeidsmarktregio's"; Als matching binnen eigen GR-gebied niet lukt, wordt het regionaal samenwerkingsverband ingeschakeld (met gemeenten/UWV buiten het samenwerkingsverband).
8. Een goede samenwerking met de afdeling(en) Economische Zaken, ondernemersverenigingen, werkgeversnetwerken en dergelijke zijn essentieel voor een succesvolle werkgeversdienstverlening.
9. De werkgeversdienstverlening sluit aan op onderwijs als het gaat om het verbinden van de werkgeversvraag en het aanbod vanuit de werkzoekenden.

Inclusieve arbeidsmarkt

Een succesvolle werkgeversdienstverlening is één van de pijlers van de Participatiewet en daarmee ook van de uitvoeringsorganisatie. Om dit doel te bereiken staan de samenwerkende gemeenten voor een inclusieve arbeidsmarkt waar alle burgers, ongeacht hun "etiket", naar vermogen duurzaam meedoen in de samenleving. De uitvoeringsorganisatie is op de hoogte van de wensen en mogelijkheden van de personen die bij hen worden aangemeld en gebruikt haar uitgebreide netwerk in de diverse gremia (ondernemers, sociale instellingen en onderwijs) om een koppeling te maken tussen de vraag naar arbeid en het aanbod van arbeid.

Door te excelleren in arbeidsbemiddeling helpt HNW zoveel mogelijk 'potentiële werknemers' naar betaald werk. Mensen die bij HNW aankloppen, dienen zo snel mogelijk weer in hun kracht geplaatst te worden door hen op de reguliere arbeidsmarkt aan een baan te helpen. Er is minder geld beschikbaar voor re-integratietrajecten. Dit betekent dat meer uitplaatsingen leiden tot hogere schadelastbeperking op het Inkomensdeel van gemeenten. Vandaar dat het uitgangspunt is dat potentiële werknemers 'extern' of 'buiten' (buiten de muren van HNW) werken bij reguliere werkgevers binnen het eigen samenwerkingsverband, tenzij dat door in de persoon gelegen factoren (nog) niet mogelijk is. In dat geval werken zij 'intern' of 'binnen' bij de eigen productielijnen van HNW of in het Groen. Voor personen met een beperkte loonwaarde (van 30% tot 80% arbeidscapaciteit) creëert HNW (gesubsidieerde/

gedispenseerde) mogelijkheden bij reguliere werkgevers. Hierbij wordt de werkgever ondersteund, verleid en 'ontzorgd' in de begeleiding van de persoon die hij een arbeidsplek biedt, voorbeeld is periodieke begeleiding op de werkvloer, administratieve ondersteuning, gesprekken met collega's op de werkvloer e.d.

De samenwerkende partijen streven naar een gezamenlijke bedrijfsmatige aanpak door de uitvoeringsorganisatie waarbij ze als eenheid hun producten- en dienstverleningspakket aanbieden, zodat werkgevers door één partij en op eenduidige wijze worden benaderd. Bovendien biedt een grotere schaal meer mogelijkheden tot specialisatie en zijn er meer werkgevers beschikbaar waar een werknemer bij terecht kan met zijn/haar mogelijkheden. Hierbij past een planmatige en gestructureerde benadering met concrete doelstellingen. Zo kan er goed gemonitord worden op budget en prestaties en kan er een effectieve beleidscyclus worden doorgevoerd.

HNW profileert zich in haar regio als arbeidsmarktspecialist, dienstverlener en betrouwbare partner voor werkgevers. HNW onderscheidt zich door het hanteren van de juiste prijs-kwaliteitverhouding, het aangaan van partnerships, ontzorging en absolute leverbetrouwbaarheid. Bovendien geven afnemers van HNW concreet invulling aan "maatschappelijk verantwoord ondernemerschap". Dit dient ertoe te leiden dat de lokale werkgevers mogelijke arbeidsplekken eerst op eigen lokaal niveau (binnen de vier gemeenten) zullen opvullen. Indien dit niet lukt, zal er buiten de vier gemeenten (regionaal) worden gezocht naar een geschikte potentiële werknemer. Het uitgangspunt blijft dat de wens van de werkgever als klant centraal staat. Er wordt ingespeeld op zijn wensen en mogelijkheden om iemand te plaatsen.

Op termijn dient er bij werkgevers en ondernemers een mentaliteitsverandering te ontstaan waarbij het niet meer bijzonder is dat men mensen in dienst heeft die begeleiding/ ondersteuning nodig hebben, en niet normaal als werkgevers dat niet meer hebben. Het in dienst nemen van een doelgroep die (extra) begeleiding nodig heeft of aanpassingen behoeft in de reguliere werkzaamheden dient normaal gevonden te gaan worden. In deze cultuurverandering heeft de nieuwe uitvoeringsorganisatie een belangrijke rol. 'Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen' (MVO) gaat de norm worden in onze regio waar andere regio's met bewondering naar kijken.

De gemeenten hebben zelf ook een belangrijke rol als werkgever binnen de werkgeversdienstverlening. Als werkgever dienen zij het juiste voorbeeld te geven door werkmogelijkheden te bieden aan mensen met een arbeidsbeperking of uitkeringsgerechtigden met een afstand tot de arbeidsmarkt. De inzet van instrumenten zoals *social return* en het stellen van aanvullende eisen bij de subsidieverstrekking bieden een belangrijk potentieel voor de doelgroep met een afstand tot de reguliere arbeidsmarkt. Ten aanzien van de subsidieverstrekking vanuit de gemeenten kunnen bijvoorbeeld *social return* afspraken worden vereist tussen de gemeente en gesubsidieerde organisatie.

Daarnaast kan de afdeling Economische Zaken (EZ) van gemeenten in het bijzonder een interessante partner voor de uitvoeringsorganisatie zijn. Deze contacten en samenwerking dienen ontwikkeld te worden met de gemeente(n) die over een EZ-afdeling beschikken. Wederzijds elkaar informeren omtrent kennis van de markt en bedrijfsinformatie is het minimale. Daarnaast spelen de ondernemersverenigingen en andere partners een belangrijke rol om gezamenlijk succesvol te opereren binnen het gebied van de vier gemeenten. De ambitie is om samen een aantrekkelijk ondernemersklimaat te creëren waar ondernemers zich willen vestigen en de juiste mensen voor hen werken. Ook in het vestigingsbeleid wordt werkgelegenheid voor de doelgroep als belangrijk aspect gezien.

Arbeidsmarkt & Onderwijs

De aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt is cruciaal als het gaat om het verbinden van de werkgeversvraag en het aanbod vanuit de werkzoekenden. De vergrijzing en vergroening, minder interesse voor techniekonderwijs, krimpende budgetten in verhouding tot personeel in het onderwijs en een dalend aantal mensen dat in de zorg wil werken, zijn slechts enkele voorbeelden. Diverse sectoren binnen de arbeidsmarkt alsmede de samenleving hebben een grote behoefte aan goed opgeleide werknemers. Ook met het oogpunt om de zwakkere doelgroepen in onze samenleving te ondersteunen. Ondernemers, Onderwijs en Overheid (3 O's) bieden vanuit het regionaal arbeidsmarktbeleid projecten aan waardoor werkgevers lokaal kunnen worden bediend. Dit biedt mogelijkheden om arbeidspotentie vroegtijdig in beeld te krijgen en met hen aan de slag te gaan binnen de netwerken. Dat biedt ook de mogelijkheid om naadloos van school naar een werk- of stageplaats te gaan, ook voor die jongeren waarvoor dit geen automatisme is. Dit voorkomt vroegtijdig uitval of voortijdig afhaken op de arbeidsmarkt.

De komende jaren worden in verschillende sectoren personeelstekorten verwacht. Om de verbinding tussen arbeidsmarkt en onderwijs te maken zullen aandachtgebieden, zoals het leren en werken in diverse vraag sectoren (techniek, zorg, logistiek e.d.), het helpen van jongeren bij een goede loopbaanstart, het stimuleren van ondernemerschap via onderwijs en het bevorderen van dynamiek op de arbeidsmarkt, stevig moeten worden ingezet. Ditzelfde principe geldt voor het maken van verbinding met andere sectoren waar men een eigen werkgeversdienstverlening opgezet heeft om hun doelgroep aan het werk te helpen. Kortom, de samenwerkende gemeenten willen door te verbinden met minder geld meer presteren met elkaar.

UWV & Arbeidsmarktregio

Het UWV blijft zich richten op haar cliënten met een Werkloosheidswet (WW) of Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA)-uitkering. Voor de WWB- en straks Participatiewet-clieënten doet het UWV niets. Daarom is het van belang dat de activiteiten van het UWV richting werkgevers aansluiten bij wat de gemeenten en HNW aan dienstverlening organiseren. Samenwerken op kennis van het werkgeversveld, landelijke ontwikkelingen, arbeidsmarktanalyses, marketing en communicatie ligt voor de hand. Het overdragen van resultaatverantwoordelijkheid voor uitplaatsing richting UWV door de gemeenten is niet gewenst.

De nieuwe uitvoeringsorganisatie en het UWV moeten hun lokale, regionale en landelijke activiteiten op elkaar afstemmen. Het uitgangspunt blijft dat gemeenten en het UWV één opdracht hebben en samen met één gezicht richting werkgevers optreden. Er dient samenhang te zijn in hun aanpak. Het UWV heeft de volgende uitgangspunten geformuleerd:

- Perspectief op de samenwerking met diverse partijen dient helder geformuleerd te zijn.
- Werkgevers en werknemers dienen inzicht te hebben in de vraag naar en aanbod van arbeid.
- Verschillende klantgroepen vereisen verschillende benaderingen.
- Diagnostiek en re-integratie dienen eenduidig en efficiënt te zijn.

Daarnaast spelen de arbeidsmarktregio's een belangrijke rol op regionaal niveau in de uitvoering van de werkgeversdienstverlening. De nieuwe uitvoeringsorganisatie heeft te maken met twee arbeidsmarktregio's. De gemeenten Montfoort, Oudewater en Woerden vallen onder de regio Midden-Utrecht en de gemeente Bodegraven-Reeuwijk valt onder regio Midden-Holland.

De Sluis Groep heeft in de uitvoering van haar werkgeversdienstverlening sinds 2011 in nauwe samenwerking met regionale partijen binnen de arbeidsmarktregio Utrecht Midden al stappen gezet richting een concreter samenwerkingsverband om de werkgeversdienstverlening te verbeteren. Er zijn samenwerkingsafspraken gemaakt om een gezamenlijke aanpak te realiseren richting de arbeidsmarkt en werkgevers. Begin 2012 tekenden de vier grote arbeidsmarktregio's, waaronder de arbeidsmarktregio Utrecht, een convenant voor samenwerking met het UWV bij het benaderen van werkgevers. Deze lijn wordt ook in de toekomst doorgezet.

Samenwerking met welzijnsorganisaties e.a. ketenpartners

Om deze veranderingen en bezuinigingen het hoofd te kunnen blijven bieden, zal hierop niet alleen met de eigen dienstverlening van HNW moeten worden ingespeeld, maar zal ook o.a. het inzetten van welzijnswerk noodzakelijk zijn. Veel van deze organisaties kennen een eigen financieringsmethodiek, waardoor samenwerking voor HNW gewenst is. Hierdoor kunnen trajecten/activiteiten als voorliggende voorziening worden ingezet.

Naast welzijnsorganisaties kent HNW verschillende andere ketenpartners, waaronder de regionale sociale recherche, vluchtelingenwerk, Plangroep schuldhulpverlening, onderwijsinstellingen, praktijkscholen e.d. Met al deze partners zal worden samengewerkt. HNW zal het initiatief nemen om de samenwerking voor zo ver nodig te activeren en te verbeteren.

3.3 Kaders m.b.t. Werknemersdienstverlening

1. De eigen verantwoordelijkheid, zelfredzaamheid en empowerment van potentiële werknemers en 'nuggers' staan voorop.
2. Daarbij wordt de term 'potentiële werknemer' gehanteerd voor uitkeringsgerechtigde of 'nugger' om aan te geven dat duurzame reguliere werkgelegenheid het richtinggevende doel is ofwel de stip aan de horizon. Zodra een potentiële werknemer of 'nugger' aan het werk kan, gaat hij direct aan het werk. De uitkeringsgerechtigden en 'nuggers' worden benaderd als 'potentiële werknemers' onder het motto "werken naar vermogen".
3. Van niemand wordt het onmogelijke gevraagd, maar het mogelijke moet. Zolang hij nog geen regulier werk heeft, accepteert hij alle werkzaamheden en activiteiten die passen in een traject naar regulier werk. Het is aan de gemeente om hier verder beleid op te formuleren.
4. De uitvoeringsorganisatie zorgt voor een passend traject voor de potentiële werknemer op weg naar zelfredzaamheid.
5. Een goede en snelle uitkeringsverstrekking voor alleen de personen die deze ondersteuning nodig hebben.
6. We sturen op effectiviteit en efficiency en zetten in op instrumenten die (bewezen) effectief zijn en die passen bij de behoefte van de uitkeringsgerechtigde en zijn kansen op een reguliere baan.

Op weg naar zelfredzaamheid

Participatie begint bij de eigen kracht en de eigen verantwoordelijkheid van burgers. De eigen kracht van individuen en hun sociale netwerk vormen dan ook het uitgangspunt. Op het terrein van participatie, werk & inkomensondersteuning en zorg & welzijn heeft tot op heden gevoerd beleid geleid tot claimgericht gedrag ("ik heb recht op...") en een toenemende afhankelijkheid ("ik heb nodig...") van publieke voorzieningen ("... en de overheid moet mij dat bieden!"). De betrokken gemeenten willen met HNW deze

trend doorbreken en stellen de eigen kracht en eigen verantwoordelijkheid van burgers centraal. Enerzijds door de betrokkene zelf verantwoordelijk te maken voor zijn of haar eigen problemen. Anderzijds door iemands mogelijkheden en niet iemands beperkingen centraal te stellen. Ondersteuning bij beperkingen en hulp bij het aanpakken van problemen behoort dus in eerste instantie tot de eigen verantwoordelijkheid. In de tweede plaats kan er hulp en ondersteuning worden geboden door vrijwilligersorganisaties en andere voorliggende voorzieningen. Pas in laatste instantie is HNW (als gemeentelijk vangnet) in beeld. Dit betekent *niet* dat burgers weggestuurd worden. Iedereen wordt te woord gestaan en samen wordt gekeken naar mogelijkheden.

Iedere werkzoekende heeft mogelijkheden en deze worden benut voor werk en voor het verkrijgen van regulier werk. Zolang hij nog geen regulier werk heeft, accepteert hij alle werkzaamheden en activiteiten die passen in een traject naar participatie en/of werk. Werk bij een niet reguliere werkgever (HNW) wordt uitsluitend aangeboden als dit efficiënter is voor de gemeenten dan welk alternatief ook en wanneer het past in het arbeidsontwikkelingstraject naar regulier werk. Dit betekent dat de werkzoekende ondersteund dient te worden in het zoekproces om uitstroom naar de reguliere arbeid zo snel mogelijk te realiseren. Hierbij is het van belang om de werknemersdienstverlening en de werkgeversdienstverlening binnen integraal werkende teams te organiseren.

Er wordt per potentiële werknemer gekeken welk traject passend is bij de ontwikkeling van deze persoon en zijn kansen op uitstroom naar een reguliere baan. De dienstverlening die HNW biedt, gaat altijd uit van het individu. Ieder mens is anders en het gaat erom ieders kansen en mogelijkheden zo goed mogelijk te benutten. Hiertoe is het van belang dat iedere potentiële werknemer één aanspreekpunt of contactpersoon heeft. Bovendien zal HNW zo “ontschot” mogelijk werken vanuit het idee dat het er niet om gaat welk “etiket” iemand heeft gekregen, maar wat iemands mogelijkheden zijn.

Het idee is om het principe “1 klant/gezin- 1 regisseur- 1 plan”, dat het kabinet centraal stelt, door te zetten in de uitwerking van de nieuwe uitvoeringsorganisatie. Dit gedachtegoed kan op diverse werkwijzen worden vormgegeven. Waar het om gaat is dat de persoon die bij de gemeente aanklopt voor ondersteuning weet wat hij/ zij kan verwachten en een goede dienstverlening krijgt. Hoe dit precies wordt vorm gegeven, kan aan de poort van de gemeenten verschillen. Zo heeft gemeente Woerden voor haar eigen burgers het Sociaal MakelPunt (SMP). Het SMP stemt haar activiteiten efficiënt af met het vervolgproces binnen HNW. Ook bij de andere gemeenten is het eigen loket het eerste aanspreekpunt voor de burger. De ambitie van de nieuwe gemeenschappelijke integrale werkwijze is om overdrachtsmomenten tussen instanties te minimaliseren, omdat dit allereerst beter is voor de potentiële werknemers en ten tweede de efficiëntie en effectiviteit van het werkproces verbetert. Er wordt gestreefd om uitkeringsaanvragers direct na hun intake (indien nodig met inkomensvoorziening) te laten werken om arbeidsritme te behouden/ creëren en om een goede diagnose vast te stellen van hun arbeidsvermogen en het verbeterpotentieel daarvan.

Doelgroepen

Het is van belang om inzicht te krijgen in het doelgroepenbestand en daarmee ook in de afstand van de uitkeringsgerechtigde (de potentiële werknemer) tot de reguliere arbeidsmarkt. Hierbij kan loonwaardebepaling (arbeidscapaciteit van uitkeringsgerechtigden) een belangrijke rol spelen. Gezien de verlaging van het re-integratiebudget moeten er keuzes gemaakt worden over de verdeling van middelen.

Onderstaande tabel geeft een beeld van het klantenbestand van de vier gemeenten m.b.t. hun huidige Wsw-doelgroep en WWB-doelgroep.

Tabel 3 Doelgroepenbestand van gemeenten

	Woerden ¹⁴	Bodegraven-Reeuwijk	Montfoort	Oudewater
SW – gedeeltelijk overbrugbaar	200	48	20	20
SW – onoverbrugbaar	100	32	10	10
WWB – spoedig bemiddelbaar (80%-100%)	150	30	25	23
WWB – (gedeeltelijk) overbrugbaar (30%-80%)	200	70	34	31
WWB – onoverbrugbaar (0%-30%)	100	100	17	16

Dit bestand is op basis van de gegevens van De Sluis Groep tot stand gekomen voor de Wsw-doelgroep. Hieruit blijkt dat een grote groep Wsw'ers buiten de deur aan de slag kan bij een reguliere werkgever (2/3 van de totale omvang is "gedeeltelijk overbrugbaar"). De gegevens m.b.t. de WWB zijn afkomstig van de gemeenten. De groep 'WWB – spoedig bemiddelaar' is een flexibel bestand waar veel beweging (in- en uitstroom) plaatsvindt door mensen die bijvoorbeeld tijdelijk werkloos zijn en weinig ondersteuning nodig hebben.

Handhaving en Poortwachter

Uitgangspunt is dat de consultants van HNW de potentiële werknemers kennen en vertrouwen. Suwi-net faciliteert dit en wordt bij aanvang van het primaire proces (bij de intake) geraadpleegd. Desalniettemin zet HNW stevig in op handhaving. Handhaving is een proces waarbij erop wordt toegezien dat de uitkering rechtmatig verstrekt wordt en dat er geen misbruik en/of fraude plaatsvindt. Hiertoe worden controles uitgevoerd tijdens de intakegesprekken en heronderzoeken. Tijdens deze klantcontacten is er aandacht voor het oppikken van signalen en HNW zal gaan werken met frauderisicoprofielen. Verder zal er gebruik gemaakt worden van informatie uit de verschillende systemen.

Tevens zal HNW handhavers aanstellen die deze signalen nader zullen onderzoeken. Ook zullen zij themaonderzoeken uitvoeren (o.a. via marktplaats en sociale media). De handhavers zijn eveneens de spil in de samenwerking met de regionale sociale recherche en het Regionaal Coördinatiepunt Fraudebestrijding (RCF).

Rechtmatigheid van de uitkeringsverstrekking en daarop handhaven is een manier van werken waar alle medewerkers in het proces bij betrokken worden. Handhabingsbewustzijn maakt deel uit van het scholingstraject van medewerkers.

De poortwachtersfunctie maakt onderdeel uit van het handhabingsbeleid. Onder poortwachter verstaat HNW het afwijzen van een uitkering voor aanvragers die daar geen recht op hebben of in staat zijn om (op korte termijn) (deels) zelf te voorzien in hun levensonderhoud. Potentiële werknemers die wel recht

¹⁴ Inschatting Woerden 14 maart 2013

hebben op een uitkering, maar niet of onvoldoende gemotiveerd zijn, krijgen versneld een traject met speciale aanpak aangeboden.

3.4 Kaders m.b.t. Opdrachtgeverschap (sturing & beheersing)

1. De nieuwe uitvoeringsorganisatie zet in op het vergroten van de loonwaarde van de 'potentiële werknemers' om zo de kans op de reguliere arbeidsmarkt zo groot mogelijk te maken en duurzame uitstroom uit de uitkering te bewerkstelligen. Ook voor de doelgroep waar duurzame uitstroom een ingewikkelde opgave is, wordt deze uitdaging aangegaan en wordt de verdien capaciteit van potentiële werknemers zoveel mogelijk ontwikkeld en benut.
2. De uitvoering blijft binnen de door de gemeenten vast te stellen beleids- en financiële kaders.
3. De veranderingen van de werkprocessen zijn ter bevordering van de effectiviteit en efficiëntie van de uitvoering. HNW is een efficiënte en effectieve organisatie.
4. Er is sprake van een transparante begroting, uitvoering en verantwoording.
5. De wijze van kostenverdeling wordt bij de oprichting vastgesteld.
6. De gemeenten nemen diensten af op basis van dienstverleningsovereenkomsten (DVO).
7. Er worden jaarlijks één- en meerjarige financiële doel- en taakstellingen overeengekomen tussen de gemeenten en de nieuwe uitvoeringsorganisatie. Dit komt tot uitdrukking in DVO's.
8. Implementatiebudgetten en/of uitvoeringskosten die met het doel en oogmerk verstrekt zijn door het Rijk om nieuw beleid te ontwikkelen en te stimuleren worden in de regel ter beschikking gesteld aan de uitvoeringsorganisatie.
9. Er wordt aangesloten bij de gemeentelijke begrotings- en verantwoordingscyclus. De nieuwe uitvoeringsorganisatie legt periodiek verantwoording af aan de gemeenten en informeert periodiek over de risico's en de beheersmaatregelen.

De beschikbare budgetten voor de uitvoering van de Wsw, re-integratie en participatie nemen de komende jaren drastisch af. HNW gaat ervan uit dat door het gezamenlijk uitvoeren van taken, besparingen op uitvoerings- en organisatiekosten en op uitkeringen gerealiseerd kunnen worden. Deze synergievoordelen worden onder meer gerealiseerd door bundeling van deskundigheid (naast efficiënt ook minder kwetsbaar), standaardisering van werkprocessen, vermindering van overheadkosten en het zoveel mogelijk terugdringen van overdrachtsmomenten door in integrale teams te werken.

HNW streeft er naar met weinig publieke middelen, veel maatschappelijke meerwaarde te realiseren. De gemeenten zijn eigenaar van HNW en bepalen als afzonderlijke opdrachtgever wát zij aan HNW opdragen en welke resultaten zij willen zien. De gemeenten bepalen op welke wijze zij de verbinding met de andere beleidsterreinen vormgeven. Er zijn op onderdelen verschillen mogelijk in de dienstverlening door HNW. Specifieke afspraken worden geregeld met behulp van DVO's.

Het *strategisch* beleid wordt uitgevoerd bij de individuele gemeenten. Hieronder valt bijvoorbeeld de afstemming van Werk en Inkomen met andere beleidsterreinen (zoals welzijn, onderwijs, huisvesting), het risicomanagement m.b.t. de langlopende gemeentelijke verplichtingen en de regievoering op DVO-niveau naar HNW. Bij elke gemeente wordt hiervoor een functionaris aangewezen die voor de directie van HNW aanspreekpunt is.

Het opstellen van *uitvoerend* beleid ligt bij HNW. HNW is zelf verantwoordelijk voor het tot stand brengen van het uitvoeringsbeleid binnen HNW. Te denken valt aan het opstellen van bepaalde verordeningen, uitvoeringsvoorschriften enz. Daarnaast moet gedacht moet worden aan afstemming met UWV, woningbouwverenigingen, maatschappelijk werk, vluchtelingenwerk etc.

3.5 Financiële kaders

1. De uitvoering blijft binnen de door de gemeenten vast te stellen financiële kaders.
2. HNW richt zich op verschillende doelgroepen en diensten met een eigen financieel regime en waarvoor specifieke dienstverlening mogelijk is. Om die reden maken we in de business case onderscheid in drie onderdelen met elk een eigen focus en financiering: HNW Beschut Werken, HNW Plaatsing en HNW Poort.
3. De verdien capaciteit van de doelgroep staat centraal. Bij de groep zonder verdien capaciteit zullen gemeenten binnen de eigen budget mogelijkheden andere voorzieningen kunnen bieden.
4. We maken onderscheid in cliëntgebonden kosten (uitkeringen, lonen) en uitvoeringskosten.
5. Indien er een onderbenutting is op het BUIG budget wordt dit door de uitvoeringsorganisatie ingezet ten behoeve van re-integratie aan cliënten van de gemeente waar de onderbenutting plaatsvindt.
6. Implementatiebudgetten en/of uitvoeringskosten die met het doel en oogmerk verstrekt zijn door het Rijk om nieuw beleid te ontwikkelen en te stimuleren worden in de regel ter beschikking gesteld aan de uitvoeringsorganisatie.

De financiële kaders worden in principe gevormd door de Rijksbudgetten. Deze budgetten nemen de komende jaren af. In de onderstaande tabel is opgenomen wat de omvang de komende jaren zal zijn van het Participatiebudget, het deel van de Wajong dat onder verantwoordelijkheid van de gemeente gaat vallen en het budget voor de sociale werkvoorziening. Het is aan gemeenten om eventueel uit de algemene middelen budget toe te voegen. Gelet op de schaarse middelen bij gemeenten de komende jaren vraagt dit een politiek/bestuurlijke afweging.

Tabel 3 Participatiebudget per gemeente

* 1.000	woerden			bodegraven-reeuwijk			montfoort			oudewater		
	p-budget	wajong	sw	p-budget	wajong	sw	p-budget	wajong	sw	p-budget	wajong	sw
2012	€ 987		€ 6.486	€ 601		€ 2.243	€ 195		€ 626	€ 135		€ 666
2013	€ 781		€ 6.273	€ 433		€ 2.198	€ 135		€ 581	€ 101		€ 653
2014	€ 631		€ 6.075	€ 349		€ 2.154	€ 111		€ 566	€ 86		€ 627
2015	€ 631	€ 135	€ 5.078	€ 349	€ 70	€ 1.797	€ 111	€ 23	€ 471	€ 86	€ 17	€ 516

Het gezamenlijk totale participatiebudget¹⁵ daalt van € 1,45 mln. in 2013 naar € 1,17 mln. in 2015, naar waarschijnlijk € 1 mln. in 2017. Het gezamenlijk Wsw-budget daalt van € 9,5 mln. in 2013 naar € 7,8 mh. in 2015.

Door de teruggang van budgetten is er vanuit het Rijk minder geld beschikbaar voor het ondersteunen van de participatie van de (brede) doelgroep. Als onderdeel van de business case wordt onderbouwd wat de

¹⁵ W-deel, I-deel en E-deel (werk, inburgering, educatie).

financiële gevolgen zullen zijn in geval van ongewijzigd beleid en uitvoering. De business case is er op gericht om inzichtelijk te maken welke bijdrage samenwerking via Het Nieuwe Werkbedrijf levert aan de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering. HNW richt zich op verschillende doelgroepen met een eigen financieel regime en waarvoor specifieke dienstverlening mogelijk is. Hierdoor is het zinvol om de business case in te richten op de verschillende diensten die HNW biedt. De volgende onderdelen worden onderscheiden:

- HNW Beschut Werken
- HNW Ontwikkeling & Plaatsing
- HNW Poort

De kracht van HNW zit in de synergie tussen deze drie onderdelen. Hierbij gaat het om een indeling waarmee verschillende kosten en opbrengsten worden berekend. Het vormgeven van de werkorganisatie is een ander vraagstuk. In het overzicht hieronder geven we de voornaamste kenmerken weer van deze drie onderdelen.

	Beschrijving	Focus op groep	Sturing ¹⁶
HNW Beschut Werken	<p>HNW Beschut Werken (incl. SW). Dit onderdeel richt zich op de bestaande Wsw-populatie en op de groep die na 2014 gebruik gaat maken van de voorziening Beschut Werken. Tevens kan vanuit dit onderdeel arbeidsmatige dagbesteding worden aangeboden.</p> <p>Beschut Werken richt zich op het realiseren van loonwaarde. De inschatting is dat de doelgroep SW en 'voorziening Beschut' een dusdanige lage loonwaarde / capaciteit heeft dat met name de werksoorten in hal 1 geschikt zijn voor deze groep (Industriële dienstverlening en Groen).</p>	Beschut Werken op de huidige populatie SW en de cliënten die straks een beroep doen op de voorziening Beschut Werken met een verdien capaciteit van minder dan 20%.	Kostenminimalisering (efficiency), groei van loonwaarde van de doelgroep, begrenzing loonverplichtingen jegens (Wsw)medewerkers c.q. inwoners.

¹⁶ Voor elk onderdeel worden aparte KPI's vastgesteld. De KPI's zelf zijn geen onderdeel van deze kadernota. We volstaan hier met de hoofdlijnen. (KPI staat voor Kritische PrestatieIndicatoren)

	Beschrijving	Focus op groep	Sturing ¹⁶
HNW Ontwikkeling & Plaatsing	<p>HNW als plaatsingsorganisatie (uitstroom) (detachering & re-integratie). Dit onderdeel richt zich op mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt die in staat zijn om via detacheringconstructies of begeleid werken loonwaarde te realiseren met als doel uiteindelijk uit de uitkering te stromen.</p> <p>¹⁷Vanuit dit onderdeel kunnen cliënten (tijdelijk) ingezet worden bij Beschut Werken om (werk)ervaring op te doen of in geval er niet direct werkplekken beschikbaar zijn bij werkgevers. Ook cliënten zonder afstand tot de arbeidsmarkt worden vanuit dit onderdeel bemiddeld naar werk en/of worden gestimuleerd om zelf te vinden (eventueel in samenwerking met uitzendorganisaties).</p>	Ontwikkeling & Plaatsingen richt zich op de groep (Participatiewet en Wsw) die 'bemiddelbaar' is of wordt, met een loonwaarde van gemiddeld 50% of meer.	Doorstroom en uitstroom, ontwikkeling verdien capaciteit, begrenzing op loonverplichtingen jegens (Wsw-)medewerkers c.q. inwoners.
HNW Poort	<p>HNW als verstrekker van uitkeringen en bijzondere bijstand, handhaving, poortwachter. Dit onderdeel is gericht op de brede doelgroep die aanspraak maakt op een financiële voorziening op basis van de BB, IOAZ, IOAW, BBZ. Dit onderdeel houdt zich ook bezig met minimabeleid en handhaving. Vanuit hier wordt ook dienstverlening naar niet-uitkeringsgerechtigden (nuggers) gecoördineerd.</p>	HNW als verstrekker van uitkeringen richt zich op preventie en handhaving en uitkeringsverstrekking (of voorzieningen) op basis van de wet- en regelgeving die HNW uitvoert (o.a. , IOAZ, IOAW, armoedebeleid, niet-uitkeringsgerechtigden).	Wachttijden en doorlooptijden, klanttevredenheid, rechtmatigheid, % terugvordering en verhaal, preventiequote, snelheid waarmee potentiële werknemers uitgenodigd wordt voor een intake waarna een passend traject wordt uitgezet.

De verschillende aard van de drie onderdelen rechtvaardigt verschillen in aansturing. Beschut Werken is gericht op eenvoudig werk, met zo veel als mogelijk lage kapitaalkosten. Ontwikkeling & Plaatsing is gericht op flexibiliteit en een beperkte fysieke infrastructuur (weinig m2, geen productiemiddelen). Werkzaamheden in termen van begeleiding zijn bij Beschut vooral gericht op begeleiding tijdens werk. Bij Ontwikkeling & Plaatsing gaat het om 'leren werken' door detachering, diagnose, opleiding. In het schema hieronder zijn de verschillen nog eens samengevat. Bovenstaand overzicht is geen organisatieschema maar een indeling om financiële sturing mogelijk te maken en kosten te verdelen.

¹⁷ Wsw-geïndiceerden hoeven volgens de wet formeel niet uit te stromen. Deze groep kan zich ontwikkelen en vervolgens extern geplaatst worden.

BeschutWerken (arbeidscapaciteit 0%-30%)	Ontwikkeling & Plaatsing (arbeidscapaciteit 30%-100%)	Poort (arbeidscapaciteit 0%-100%)	
<ul style="list-style-type: none"> • SW • Voorziening Beschut Werken • Dagbesteding 	<ul style="list-style-type: none"> • WWB • Wajong • SW • Nuggers 	<ul style="list-style-type: none"> • WWB • Wajong • Voorziening Beschut 	Doelgroep
<ul style="list-style-type: none"> • Beschut werken binnen en buiten 	<ul style="list-style-type: none"> • Re-integratie 	<ul style="list-style-type: none"> • Uitkeringsverstrekking • Handhaving • Minimabeleid 	Activiteiten
<ul style="list-style-type: none"> • Kostenminimalisering • Begrenzen loonverplichtingen 	<ul style="list-style-type: none"> • Groei loonwaarde • Doorstroom en uitstroom • Begrenzen loonverplichtingen 	<ul style="list-style-type: none"> • Rechtmatigheid • Preventie • Handhaving • Snelheid passend traject 	Sturing / focus
<ul style="list-style-type: none"> • SE's per gemeente 	<ul style="list-style-type: none"> • Re-integratietrajecten / DVO's 	<ul style="list-style-type: none"> • Uitkeringen per gemeente 	Verdeling

Figuur 1 Financiële uitgangspunten

De twee kolommen Beschut Werken en Poort zijn wat 'statischer' van aard dan Ontwikkeling & Plaatsing. In geval van Beschut gaat het om een groep mensen waarbij de inschatting is dat er weinig kans is op een duurzaam betaalde baan bij een 'reguliere' werkgever. Het gaat dan om de Wsw-groep (die langzaam afneemt in omvang) en de groep die een beroep doet op de nieuwe voorziening Beschut Werken. De samenstelling van de groep is redelijk stabiel. Voor de Poort geldt ook dat activiteiten als 'beheersmatig' zijn te kenmerken. Het gaat om intakes, het (administratief) regelen van uitkeringen en voorzieningen, preventie en handhaving. Dynamiek bestaat door nieuwe instroom en uitstroom die wordt gerealiseerd via Ontwikkeling & Plaatsing. De Poort is actief voor het gehele bestand. De doorstroom en uitstroom zit bij Ontwikkeling & Plaatsing. Deze groep zal het meest dynamisch zijn omdat het veelal trajecten betreft die tijdelijk zijn. Daarnaast is er ook een groep personen die gedetacheerd worden en vanuit de Participatiewet langdurig ondersteuning nodig hebben (bijvoorbeeld loondispensatie of begeleiding). De kosten- en batenstructuur van de deze groep is in de businesscase verder opgepakt.

Bij Beschut Werken worden de uitgaven gedeeltelijk gedekt door inkomsten door de loonwaarde van de doelgroep te benutten. Uitgaven zijn de kosten voor begeleiding/ uitvoering/ productie en indirecte kosten. Tevens zijn er cliëntgebonden kosten (Wsw-uitkering). Bij Ontwikkeling & Plaatsing geldt dat de loonwaarde wordt benut binnen HNW of via detachering. Ook hier geldt dat er sprake is van het genereren van inkomsten ter (gedeeltelijke) dekking van uitvoeringskosten (met name ontwikkeling, begeleiding en bemiddeling) en cliëntgebonden kosten. Gezien de diversiteit aan loonwaarde zullen bepaalde onderdelen binnen HNW verliesgevend draaien. De doelstelling is in principe om de verliesgevende onderdelen kostendekkend proberen te maken.

De samenwerking is er op gericht de infrastructuur zoals die nu bestaat beter te benutten. Dit zal moeten leiden tot meer effectiviteit efficiency in termen van ontwikkeling van cliënten, participatie, doorstroom en uitstroom. Voor de gemeenten (als opdrachtgever) is maatwerk mogelijk. Dat vraagt keuzes van gemeenten ten aanzien van de inzet van het Participatiebudget; voor wie en op welke wijze wordt dit budget via HNW ingezet? Uitgangspunten daarbij zijn:

- Ontwikkeling & Plaatsingen richt zich op de groep binnen de Participatiewet (en Wsw) die 'bemiddelbaar' is of wordt, met een loonwaarde van gemiddeld 50% of meer.
- Vanuit dit onderdeel kunnen potentiële werknemers (tijdelijk) ingezet worden bij Beschut Werken om (werk)ervaring op te doen of in geval er niet direct werkplekken beschikbaar zijn bij werkgevers.
- Voor een deel van de groep zal mogelijk het instrument van loondispensatie worden ingezet.

Gemeenten als opdrachtgever moeten inzicht hebben in de financiële consequenties van keuzes. Om dit te kunnen doen zijn inschattingen nodig rond het bestand van gemeenten om zo inverdieneffecten en mogelijkheden van mensen in te kunnen schatten. Het beleid per gemeente zal vervolgens van invloed zijn op de allocatie van middelen. Het gaat er daarbij om per gemeente vast te stellen wat de verdeling is van cliënten ten aanzien van verdien capaciteit:

- Spoedig bemiddelbaar (80%- 100%)
- (gedeeltelijk) overbrugbaar (30%- 80%)
- onoverbrugbaar (0%- 30%)

In geval een potentiële werknemer met behulp van loondispensatie aan de slag gaat, ontstaat een inverdieneffect op het Inkomensdeel (I-deel) voor gemeenten. De werkgever betaalt dan voor de loonwaarde die een potentiële werknemer realiseert (inclusief kosten van begeleiding) en de gemeente vult aan tot boven bijstandsniveau, maar onder wettelijk minimumloon (wml). Een voorbeeld: een potentiële werknemer met een verdien capaciteit van 50% gaat met behulp van loondispensatie aan de slag.

- Verdien capaciteit is 50%. We relateren dit aan het wettelijk minimumloon: gemiddeld € 22.700. De loonwaarde is dan dus € 11.350.
- De gemeente vult aan tot boven bijstandsniveau, maar onder WML. Als gemiddelde hanteren we €18.000. De gemeente betaalt dus €18.000-€11.350 bij: € 6.650.
- Het inverdieneffect voor de gemeente is daarmee: €14.000 (uitkering) -/- €6.650 = €7.350. Er wordt namelijk maar €6.650 betaald uit het Inkomensdeel en niet €14.000.
 - Noot 1: om dit inverdieneffect te realiseren moeten meestal kosten gemaakt worden voor ontwikkeling, bemiddeling en begeleiding.
 - Noot 2: het inverdieneffect voor de gemeente op het I-deel heeft alleen betrekking op het volgende jaar (t+1), terwijl de kosten voor vooral begeleiding van deze groep nog vele jaren kunnen doorlopen. Volgens de huidige WWB-verdeelsystematiek wordt het macrobudget jaarlijks herijkt, met als gevolg dat gemeenten elk jaar weer beter moeten scoren dan het gemiddelde om een dergelijk inverdieneffect op het I-deel te realiseren. Overigens zal er per 1 januari 2015 een nieuwe verdeelsystematiek worden ingevoerd. Op dit moment zijn de consequenties daarvan nog onduidelijk.

- Noot 3: in geval een gemeente een tekort op de WWB heeft geldt dat de eerste 10% tekort voor eigen risico is. Pas daarna kan er aanspraak worden gedaan bij het ministerie op een Incidentele of Meerjarige Aanvullende Uitkering (IAU/MAU). De IASZ heeft aanspraak gemaakt op de MAU. Het inverdieneffect op het I-deel zal dus pas effectief zijn voor een gemeente als er geen tekort meer is en als de uitgaven WWB 'op norm' zijn.

In geval een potentiële werknemer 'met behoud van uitkering' aan de slag gaat ontstaat een inverdieneffect op de uitvoeringskosten van HNW.

- Potentiële werknemers die bij werkgevers (tijdelijk) aan de slag gaan, realiseren omzet voor HNW.
- De gemeente blijft de uitkering betalen en er is geen schadelastbeperking op het I-deel.
- Doordat de cliënt via HNW werkt, wordt er wel door HNW omzet geboekt. Dit kan doordat HNW een begeleidingstarief in rekening brengt bij de werkgever of doordat de cliënt binnen de infrastructuur van HNW (bijvoorbeeld 'groen') omzet genereert.
- Er ontstaat dan een inverdieneffect op de uitvoeringskosten van HNW.

Om loonwaarde te realiseren is naast begeleiding ook een goede intake en diagnose nodig, leidend tot een trajectplan. Daarnaast kan er aanvullende ondersteuning worden ingezet in vorm van training of opleiding. Het berekenen van de gemiddelde begeleidingskosten is sterk afhankelijk van de onderverdeling in groepen met hierbij de inschatting van invreiden of terugverdienvermogen. Op basis van deze inschattingen is het mogelijk om per gemeente duidelijk te maken welke aanspraak er wordt gedaan op het budget en welke inverdieneffecten daarmee mogelijk kunnen worden gerealiseerd.

De business case geeft (op hoofdlijnen) inzicht in de kosten & baten van de samenwerking, laat zien wat de producten & diensten zijn die HNW gaat aanbieden en hoeveel besparingen de gemeenten hiermee kunnen realiseren. Daaruit blijkt ook wat de mogelijke inverdieneffecten van de uitkeringen zijn en welke investeringen nodig zijn. De business case en de financiële kaders worden vertaald in een bedrijfsplan waarin staat beschreven hoe de samenwerkende gemeenten HNW willen gaan organiseren en uitvoeren.

3.6 Kaders m.b.t. Eigenaarschap (rechtsvorm)

1. Samenwerking wordt geborgd in een Gemeenschappelijke Regeling met openbaar lichaam (GR).
2. De gemeenschappelijke regeling is een gemengde regeling (zowel raadsbevoegdheden als collegebevoegdheden)
3. De taken die uitsluitend binnen het publieke domein uitgevoerd moeten worden, worden in de GR belegd en uitgevoerd.
4. De Naamloze Vennootschap (N.V.) voert alle overige taken uit.
5. De GR is de enige aandeelhouder van de N.V.
6. Namens de aandeelhouder is er een Raad van Commissarissen, die toezicht houdt op de directie van de N.V.
7. De gemeenten zijn opdrachtgever en sluiten een DVO met de uitvoeringsorganisatie

Gemeenschappelijke regeling

Het is de wens van de deelnemende gemeenten zoveel mogelijk taken uit te besteden aan een privaatrechtelijke partij. Echter, op grond van wet- en regelgeving dienen bepaalde kerntaken binnen het publieke domein uitgevoerd te worden. Deze taken kunnen niet worden uitbesteed aan privaatrechtelijke partijen. Ministerie Sociale Zaken & Werkgelegenheid (SZW) merkt in ieder geval de volgende WWB-taken aan als kerntaken:

- beleidsvorming- en vaststelling
 - het nemen van besluiten inzake bijstandverlening
 - de individuele gevalsbehandeling¹⁸
 - opsporing en beheer van persoonsgegevens
- Ook de uitvoering van deze taken in mandaat is in strijd met de wet.

Daarnaast is een gemeenschappelijk openbaar lichaam noodzakelijk, omdat de Wsw en de CAO-SW uitgaan van het werkgeverschap van het College van B&W of het bestuur van een gemeenschappelijk openbaar lichaam.

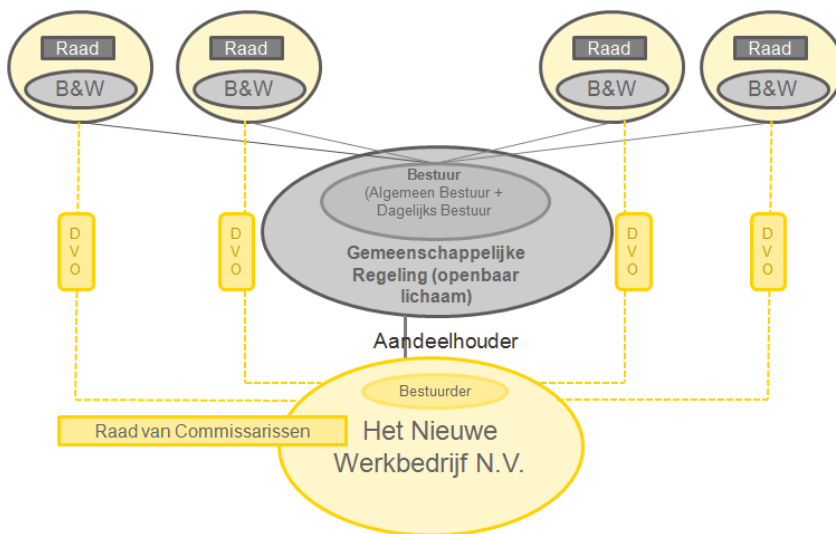
De deelnemende gemeenten willen de overige taken uitbesteden aan een privaatrechtelijke partij (de N.V.) op basis van de volgende argumenten:

- De mogelijkheid van het bestaan van een onafhankelijke toezichthouder in de vorm van een Raad van Commissarissen, die het toezicht uitoefent;
- Een meer bedrijfsmatige uitvoering van de taken waaronder de wijze van aansturing en de mogelijkheid snel tot besluitvorming over te gaan;
- Het zich duidelijker als een bedrijf richting werkgevers kunnen manifesteren;
- Het beperken van aansprakelijkheden voor de samenwerkende gemeenten ten aanzien van de exploitatie van de risico's van HNW.

Omdat de deelnemende gemeenten zoveel mogelijk taken willen uitbesteden aan de N.V., zal in het vervolgtraject nader beoordeeld worden welke van de uit te besteden taken uitgevoerd worden door het bestuur van de GR. In het geval deze taken worden overgedragen aan het bestuur van de GR worden deze taken nauwkeurig omschreven in de tekst van de gemeenschappelijke regeling. De resterende taken worden ondergebracht in de N.V.

In praktijk betekent dat de samenwerkende gemeenten de huidige gemeenschappelijke regeling wijzigen, omdat de doelstelling van de huidige gemeenschappelijke regeling te beperkt is en de samenwerking is gebaseerd op meerdere en tevens andere regelgeving.

¹⁸ De term "individuele gevalsbehandeling" komt uit het rapport van Inspectie Werk en Inkomen "Samenwerking tussen gemeenten op het terrein van de Wet werk en bijstand, april 2007. De term wordt tevens gebruikt in de Memorie van Toelichting WWB (Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 870, nr. 3, pag. 37)



Figuur 2 Beoogde structuur van nieuwe uitvoeringsorganisatie

Type gemeenschappelijke regeling: gemengde regeling

De gemeenschappelijke regeling kan worden getroffen door gemeenteraden, door colleges of door beide bestuursorganen.

De deelnemende gemeenten willen in ieder geval collegebevoegdheden overdragen aan het bestuur van het gemeenschappelijk openbaar lichaam (dat is ingesteld in de gemeenschappelijke regeling). Om die reden dient de gemeenschappelijke regeling in elk geval getroffen te worden door de colleges van de deelnemende gemeenten.

Wanneer er ook wordt gekozen om (een gedeelte van de) raadsbevoegdheden over te dragen aan het bestuur van het gemeenschappelijk openbaar lichaam zal de gemeenschappelijke regeling ook getroffen moeten worden door de raden van de deelnemende gemeenten. Een voorbeeld van een raadsbevoegdheid is het vaststellen van verordeningen. Dit betekent dat de GR bepaalde verordeningen vaststelt waardoor er sprake is van gelijkkluidende verordeningen. Deze gemeenschappelijke aanpak is bevorderlijk voor een efficiënte bedrijfsvoering van de nieuwe uitvoeringsorganisatie daar waar de uitvoeringsorganisatie niet vier verschillende verordeningen hoeft uit te voeren. Welke verordeningen de GR vaststelt en welke door de Gemeenteraden worden vastgesteld, wordt in de uitwerking van deze Kadernota nader bepaald.

De deelnemende gemeenten gaan door met een *gemengde regeling* waarbij zowel collegebevoegdheden als (een gedeelte van de) raadsbevoegdheden (bijvoorbeeld het vaststellen van bepaalde verordeningen) worden overgedragen aan het bestuur van het gemeenschappelijk openbaar lichaam. Dit komt overeen met de huidige gemeenschappelijke regeling op het gebied van de Wsw, welke ook een gemengde regeling betreft.

Model GR met daaronder een N.V.

De onderlinge afstemming tussen de samenwerkende gemeenten in beleid geschiedt vanuit het gemeenschappelijk openbaar lichaam. De algemene vergadering van aandeelhouders wordt in dit model gevormd door de gemeenschappelijke regeling. Het (algemeen) bestuur van de GR heeft het recht om het stemrecht op de aandelen in de N.V. uit te oefenen. Binnen het bestuur van de gemeenschappelijke regeling heeft iedere gemeente één stem. Echter, de GR als aandeelhouder van de N.V. kan maar één stem uitbrengen op de aandelen die zij in de N.V. houdt. Dit betekent dat de stemmen van de gemeenten worden vertaald naar één stem, die zij gezamenlijk als aandeelhouder richting de uitvoeringsorganisatie hebben.

De samenwerkende partijen geven expliciet aan in het bestuur van de GR niet de mogelijkheid te willen creëren dat er 'machtsblokken' kunnen ontstaan bij de grootste gemeente(n), noch bij de kleinste gemeente(n). Onder 'machtsblokken' wordt mede verstaan een vetorecht ten aanzien van bepaalde besluiten. Het openbaar lichaam is een samenwerkingsverband van vier gelijkwaardige gemeenten en dit dient ook gewaarborgd te worden in de gemeenschappelijke regeling. In praktijk betekent dit dat in beginsel alle besluiten genomen worden met een gewone meerderheid van stemmen. Echter, ten aanzien van de volgende besluiten geldt dat deze met een gekwalificeerde meerderheid van stemmen worden genomen:

- Wijzigen nieuwe regeling
- Ontbinding GR
- Toetreding nieuwe gemeente(n)

De samenwerkende gemeenten staan open voor de toetreding tot de GR van gemeenten die graag deel willen uitmaken van dit samenwerkingsverband onder de voorwaarden dat de toetredende gemeente:

- de missie van het samenwerkingsverband en de missie van Het Nieuwe Werkbedrijf draagt;
- een vergelijkbare en aangrenzende arbeidsmarktregio heeft, en
- de toetreding van een gemeente leidt tot synergievoordelen voor alle gemeenten.

Het besluit met betrekking tot uittreding van gemeente(n) zal niet met een gekwalificeerde meerderheid worden genomen. In de gemeenschappelijke regeling zal een bepaling worden opgenomen op welke wijze de financiële consequenties zullen worden bepaald indien één of meerdere van de samenwerkende gemeenten uit het openbaar lichaam treden.

De aandeelhouder van de N.V. neemt formele besluiten en *mag* algemene beleidsaanwijzingen geven aan de directie van de N.V. op bijvoorbeeld financieel, economisch, milieu en personeelsbeleid. De deelnemende gemeenten geven aan dat zij het geven van aanwijzingen onwenselijk vinden daar waar er sprake kan ontstaan van 'rollenvermenging'.

De GR heeft binnen dit model in ieder geval de volgende bevoegdheden:

- Benoeming en ontslag leden Raad van Commissarissen;
- Besluiten tot statutenwijziging, ontbinding, fusie, splitsing en omzetting;
- Vaststellen jaarrekening en benoeming van de accountant;
- Goedkeuring van de besluiten van directie omtrent een belangrijke verandering van de identiteit van de vennootschap.

In de gemeenschappelijke regeling wordt bepaald dat het (algemeen) bestuur besluit tot het oprichten van en het deelnemen in rechtspersonen, zodat het duidelijk is dat het openbaar lichaam tot het oprichten van een N.V. kan overgaan.

Het is wenselijk de huidige statuten van de N.V. die dateren uit 1997 ook te wijzigen, deels omdat er verouderde bepalingen in staan, zoals het kapitaal van de vennootschap luidt nog in guldens en het goedkeuringsrijtje van directiebesluiten waarvoor de raad van commissarissen haar goedkeuring dient te verlenen is niet meer geheel up to date. Ook de doelstelling van de N.V. dient aangepast te worden aangezien de huidige doelstelling voornamelijk op de uitvoering van de Wsw is gericht en niet op de taken die door HNW zullen worden uitgevoerd.

Sturing door gemeentebesturen

Ten aanzien van de gemeenschappelijke regeling voorziet de Wet gemeenschappelijke regelingen in sturingsmogelijkheden. De gemeenschappelijke regeling zelf bevat bepalingen omtrent de wijze waarop een lid van het (algemeen) bestuur inlichtingen aan raadsleden en collegeleden dient te verstrekken, alsmede de wijze waarop een lid van het (algemeen bestuur) door de raad en het college ter verantwoording kan worden geroepen voor het gevoerde beleid. In geval van een gemengde regeling heeft de gemeenteraad de bevoegdheid om door hem in het algemeen bestuur aangewezen leden te ontslaan (rechtstreeks ontslagrecht). Daarnaast heeft de gemeenteraad ook de mogelijkheid zienswijzen in te dienen ten aanzien van de (ontwerp)begroting.

Bij de keuze voor een N.V. dient statutair bepaald te worden hoe de betrokken gemeenten kunnen sturen en hoe het bestuur van de rechtspersoon verantwoording aflegt over de uitoefening van de taken.

Opdrachtgeverschap door middel van Dienstverleningsovereenkomsten (DVO's).

Het opdrachtgeverschap van iedere gemeente wordt vormgegeven in (een) DVO('s). Op die wijze is vooraf bekend welke gemeente welke dienstverlening tegen welke prijs afneemt. Daarbij wordt gebruik gemaakt van een productencatalogus. De inhoud van de productencatalogus als geheel wordt door het bestuur van de GR vastgesteld. Daarmee is ook de sturing en beheersing gewaarborgd en wordt het risicoprofiel van de verschillende producten vastgesteld.

Personele consequenties model GR met daaronder een N.V.

Uiteraard heeft de keuze voor een Gemeenschappelijke Regeling met daaronder een N.V. personele consequenties. Ambtenaren belast met de taken die binnen het publieke domein uitgevoerd dienen te worden, zullen ondergebracht worden in de GR. Zij behouden hun ambtenarenstatus. Er zal wel overleg gepleegd dienen te worden met de vakorganisaties en er zal gekeken moeten worden naar de arbeidsvoorwaarden.

De taken die wel uitbesteed kunnen worden aan privaatrechtelijke partijen, vinden plaats in de N.V. Dit betekent voor ambtenaren die overgaan naar de nieuwe uitvoeringsorganisatie dat hun eenzijdige aanstelling niet automatisch kan worden omgevormd tot een arbeidsovereenkomst. Voor de overgang naar de N.V. plaats kan vinden, zullen de ambtenaren uit ambtelijke dienst moeten worden ontslagen waarna indienstreding bij de N.V. kan plaatshebben, deze is niet gehouden oude rechten, zoals anciënniteit, te eerbiedigen.

De vakorganisaties zullen bij een privatisering inzetten op het in materieel opzicht zoveel mogelijk behouden van de arbeidsvoorwaarden en opgebouwde rechten. Het is gebruikelijk dergelijke onderwerpen in een sociaal statuut vast te leggen. In dit statuut komen onderwerpen voor als baangarantie, garanties ten aanzien van bij de gemeenten opgebouwde rechten, bevoegdheden nieuwe werkgever en salarisperspectief. De huidige N.V. (Sluis Groep) heeft een "B3-status" waarmee de medewerkers die vroeger een ambtelijke status hadden een pensioenopbouw in het ABP wordt geboden. Een dergelijke oplossing kan ook van toepassing zijn voor de pensioenvoorzieningen van de huidige medewerkers van de gemeenten die overgaan naar de N.V.

Hoewel dit niet met zoveel woorden uit de wet zelf blijkt, volgt uit de Memorie van Toelichting bij de Wsw, en uit de CAO van de Wsw, dat een arbeidsovereenkomst van de Wsw-werknemer altijd moet worden aangegaan met de gemeente of het bestuur van een GR. De achterliggende gedachte is dat het college of het bestuur van een GR verantwoordelijk dient te blijven voor de arbeidsvoorwaarden met de Wsw-werknemers en de naleving van de CAO voor de sociale werkvoorziening. Conclusie is dat deze Wsw-werknemers niet in dienst van de N.V. kunnen zijn en derhalve ondergebracht blijven bij de GR.

Aan- of investering

Voor het aanbestedingsrecht geldt dat zowel de gemeenten als de GR een aanbestedende dienst zijn. Indien de gemeenten of de GR opdrachtgever van een opdracht zullen worden, dan moet ook worden getoetst of het Europese aanbestedingsrecht van toepassing is. Dit geldt echter niet indien wordt voldaan aan de criteria voor "quasi-inbesteden".

Inbesteden betreft de situatie waarin een onderdeel van een gemeente een opdracht verleent aan een ander onderdeel van diezelfde overheid, waarop de regels van het Europees aanbestedingsrecht niet van toepassing zijn. Voldoen de gemeenten die een opdracht aan de GR of de N.V. verstrekken aan de vereisten van quasi-inbesteden?

De cumulatieve criteria waar aan moet worden voldaan, zijn:

1. "toezicht als ware het een eigen dienst". Dit toezicht gaat verder dan de gebruikelijke toezichthoudende bevoegdheden van een aandeelhouder in de N.V. De samenwerkende gemeenten dienen toezicht te hebben op zowel de strategische beslissingen als op de belangrijkste overige beslissingen, dit moet ook uit de statuten van de N.V. blijken en ook uit de praktijk. Bij een GR zal niet worden getwijfeld of wordt voldaan aan het toezichtcriterium, nu het bestuur van een GR afkomstig is of benoemd wordt door de samenwerkende gemeenten;
2. Uit jurisprudentie volgt dat het merendeel (90%) van de activiteiten van de N.V. of van de GR voor de deelnemende gemeenten moet worden verricht. Een N.V. lijkt meer markt gericht van aard. Marktgerichtheid zou mede voorkomen kunnen worden door in de statuten op te nemen dat het algemeen belang wordt nagestreefd. N.B.: de huidige N.V. wordt door de overheid gekwalificeerd als een ANBI, een Algemeen Nut Beogende Instelling.

Indien er geen andere aandeelhouders komen in de N.V. en de statuten van de N.V. zo worden ingericht dat het toezicht van de gemeenten goed verankerd is, lijkt er sprake te zijn van “quasi-inbesteden” en is opdrachtverlening niet aanbestedingsplichtig.

3.7 Risico's

1. Minder werkgelegenheid.
2. Dalende conjunctuur en minder vertrouwen bij werkgevers (plaatsing medewerkers, detacheringen, en opdrachten voor beschut werk).
3. De omvang de doelgroep die een beroep gaat doen op de gemeente stijgt door nieuwe wetgeving rond Wajong en Wsw.
4. Bezuinigingen in het sociale domein (Wsw, re-integratie, participatie, begeleiding (dagbesteding)).
5. Nieuw verdeelsysteem ten aanzien van het I-deel.
6. Gemeenten zien HNW niet als partij in het kader van de decentralisatie van arbeidsmatige dagbesteding naar de Wmo.
7. Schuivende panelen voor HNW: wijzigingen in beleid bij gemeenten.
8. HNW heeft te maken met vier opdrachtgevers met eigen wensen.
9. Onvoldoende samenwerking tussen gemeenten en HNW rond de werkgeversbenadering.

De risico's zijn hieronder toegelicht. We maken onderscheid in risico's vanuit regeringsbeleid en risico's die te maken hebben met de samenwerking.

Risico's door regeringsbeleid

1. Minder werkgelegenheid.

In januari 2013 was de werkloosheid 592.000 (CBS). Medio 2008 was de werkloosheid 290.000; sinds die tijd is de werkloosheid gestegen (in feite verdubbeld). De kans is groot dat de komende jaren de werkloosheid nog toeneemt. In het regeerakkoord wordt hier ook rekening mee gehouden. Samen met de voorgestelde verkorting van de WW-duur moet rekening worden gehouden met een toename van inwoners die een beroep zullen doen op de gemeente voor ondersteuning bij werk en inkomen.

Beheersmaatregel:

- Een inschatting van de betrokken gemeenten ten aanzien van de ontwikkeling / groei van de doelgroep de komende jaren maakt dat de uitvoeringsorganisatie HNW zich beter kan voorbereiden op een toenemend aanbod.
- Samenwerking met afdeling(en) Economische Zaken en ondernemersverenigingen met als doel inzicht te krijgen in kansrijke regionale sectoren. Via deze samenwerking kan HNW zich ook “aan de voorkant” profileren als partner aan werkgevers.

2. Dalende conjunctuur en minder vertrouwen bij werkgevers.

Door een laag vertrouwen in de conjunctuur is de bereidheid van werkgevers om arbeidsovereenkomsten aan te gaan met werkzoekenden laag. Hierdoor zal het wel mogelijk blijven om werkzoekenden door middel van detacheringen/uitzendingen een werkplek aan te bieden. Uitstroom uit de voorziening naar begeleid werken of een regulier dienstverband zal veel moeilijker te realiseren zijn dan in tijden van hoogconjunctuur. In tijden van laagconjunctuur is de

beschikbaarheid aan werkopdrachten om werktrajecten en beschut werk te kunnen organiseren beperkt. Dit leidt tot minder werk en lagere prijzen waardoor de mogelijkheden verslechteren om werktrajecten deels uit de opbrengst van het verrichte werk te bekostigen.

Beheersmaatregel:

- Vanuit de werkgeversbenadering inzetten op werkgevers waar behoefte is aan flexibele, tijdelijke, eenvoudige arbeid.
- Herijken welke productmarktcombinaties (PMC's) meer/minder conjunctuurgevoelig zijn en daar keuzes in maken.
- Overheden kunnen met het principe van Social Return invloed uitoefenen op werkgevers en het activeren van de onderkant van de arbeidsmarkt. HNW kan vanuit de uitvoering dit beleid beïnvloeden, bijvoorbeeld door financiële voordelen van SR te laten zien aan gemeenten. Zie het onderstaande schema.

3. De omvang de doelgroep die een beroep gaat doen op de gemeente stijgt doordat nieuwe wetgeving rond Wajong en Wsw.

Door voorgenomen nieuwe wetgeving zullen mensen die niet volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn, maar onder de huidige regels wel onder de Wajong of Wsw zouden vallen, in de toekomst een beroep doen op de gemeente voor ondersteuning bij werk en inkomen via de Participatiewet. Een groot deel van deze mensen zal waarschijnlijk, naar vermogen, aangepast werk kunnen verrichten, maar daarbij langdurig gemeentelijke ondersteuning nodig hebben.

Beheersmaatregel:

- Een inschatting van de betrokken gemeenten ten aanzien van de ontwikkeling/ groei van de doelgroep de komende jaren maakt dat de uitvoeringsorganisatie HNW zich beter kan voorbereiden op een toenemend aanbod.

4. Bezuinigingen in het sociale domein (Wsw, re-integratie).

De beschikbare rijksmiddelen voor het sociale domein dalen. In de komende jaren dalen onder andere de budgetten voor re-integratie (participatiebudget) en sociale werkvoorziening (subsidie voor aantal plaatsen en voor de subsidie per plaats). Omdat de gemeenten hier wel wettelijke taken moeten blijven uitvoeren, zullen hier zeer waarschijnlijk tekorten optreden of verder toenemen.

Beheersmaatregel:

- Slinkende budgetten maken keuzes noodzakelijk ten aanzien van de allocatie van middelen (bijvoorbeeld ten behoeve van re-integratie). Inzetten op de brede doelgroep (en dus geen onderscheid maken naar verdien capaciteit of andere mogelijkheden) heeft als consequentie dat er gemiddeld minder budget is per cliënt. Gerichtte inzet op groepen maakt dat er voor de ene groep relatief veel budget is en voor andere groepen relatief weinig. HNW kan en mag deze keuzes niet maken. HNW kan gemeenten wel ondersteunen bij dit vraagstuk door inzichtelijk te maken wat consequenties zijn van keuzes in financiële zin.

5. Nieuw verdeelsysteem ten aanzien van het I-deel.

Er wordt momenteel onderzoek uitgevoerd naar een nieuwe verdeelsystematiek voor het Inkomensdeel van de WWB. Momenteel is het voor gemeenten mogelijk om schadelastbeperking te realiseren in geval een potentiële werknemer uitstroomt. Dit 'inverdieneffect voor gemeenten op het I-deel' kan behaald worden door uitstroom uit de uitkering te realiseren, maar ook door inzet van loondispensatie. In dat laatste geval betaalt een werkgever voor de productiviteit van een cliënt en vult de gemeente aan tot op een niveau tussen de uitkering en het wettelijk minimum loon. In de doorrekeningen is uitgegaan van een overschot op het I-deel in jaar t-1 ten gunste komt van de gemeente in jaar t. Daarbij wordt uitgegaan van de huidige verdeelsystematiek, waarbij de totale uitgaven in jaar t-1 van invloed zijn op het macrobudget in jaar t. Als deze systematiek verandert, bijvoorbeeld in geval overschotten volledig of deels direct worden afgeroomd door het Rijk, is de vraag welke prikkel er is voor gemeenten om uitstroom te realiseren.

Beheersmaatregel:

- Voorkomen dat mensen in de uitkering komen; aandacht voor preventie en inzetten op handhaving.
- Verbreden van dienstverlening naar begeleiding van doelgroepen uit de AWBZ/Wmo. Hier is een andere financiering mee gemoeid.

Risico's binnen de samenwerking

6. De gemeenten zien HNW niet als partij in het kader van de decentralisatie van arbeidsmatige dagbesteding naar de Wmo.

De gemeenten zijn als eigenaar en opdrachtgever van HNW, maar ook als beleidsmaker rond de decentralisaties van groot belang voor de organisatie. De decentralisaties maken de gemeente nog meer dan voorheen *regisseur*. Er komen niet alleen nieuwe specifieke taken bij, ook de samenhang tussen taken (vanuit drie decentralisaties) maakt dat regie steeds meer noodzakelijk is. Nieuw beleid zal antwoord moeten geven op heel wat vragen en zal bepalen op welke manier gemeenten invulling geven aan haar regierol. Een illustratie met aantal voorbeelden:

- Wat is de omvang van de doelgroep in onze gemeente die nu en straks aanspraak kan gaan maken op Begeleiding en Kortdurend Verblijf?
- Welke keuzes moeten we maken in het benaderen van groepen? Hoe actief benaderen we potentiële werknemers? Op welke wijze doen we dat? Welke instellingen spelen nu een rol in de begeleiding? Welke relaties hebben we daar al mee?
- Op welke manier koppelen we als regisseur en budgetverantwoordelijke de cliënt aan de zorgverlener? Wat doen we daarbij zelf en wat niet?
- Welke nieuwe kennis en ervaring is nodig bij de gemeente, bijvoorbeeld om indicaties te (laten) doen of kantelingsgesprekken te voeren?
- Welke nieuwe kennis en ervaring hebben we nodig om als opdrachtgever/subsidiënt volwaardig gesprekspartner te zijn?
- Welke overlap bestaat er in onze regio tussen de domeinen Zorg (Wmo), Werk & Inkomen, Sociale Werkvoorziening, Jeugdzorg? Overlappen de netwerken rond cliënten elkaar? En hoe gaan we die overlap verder optimaliseren?

Er zijn verschillende uitvoeringsmodellen mogelijk.

1. Instellingen kopen werkplekken en/of werkbegeleiding in bij HNW voor de eigen potentiële werknemers. Vervoer wordt bij voorkeur door de instelling geregeld (of door de potentiële werknemer zelf). Het is ook mogelijk dat werkbegeleiding door HNW wordt gedaan op locatie, bijvoorbeeld in de wijk of in een gebouw. Voor intramurale potentiële werknemers kan het ook zijn dan HNW de begeleiding bij de instelling op locatie doet;
2. HNW koopt (zorg)expertise in bij instellingen ten behoeve van een effectievere begeleiding voor de eigen werknemers of klanten;
3. Instellingen en HNW participeren samen in (lokale) projecten.

Aangekondigde veranderingen in de AWBZ kunnen tot gevolg hebben dat meer inwoners dan nu het geval is een beroep op de gemeente gaan doen. Deels omdat ze dan onder ondersteuning van de Wmo gaan vallen; deels omdat ze dan op de bijstand aangewezen zullen zijn.

Beheersmaatregelen

- Maak een sterkte-zwakte analyse voor gemeenten (mogelijk in samenwerking met AWBZ-instellingen) om te laten zien wat de meerwaarde van HNW is op het terrein van arbeidsmatige dagbesteding. Hieronder geven we een voorbeeld.
- Ga in gesprek met gemeenten over beleid, uitvoeringsmodellen en de positie van HNW daarin.

	HNW	AWBZ-instellingen
sterk	Werkgericht (expertise in begeleiding bij werk)	Zorggericht (expertise in begeleiden)
	Werkgerichte (fysieke) infrastructuur	Sterk imago: maatschappelijk relevante projecten (knuffelimago)
	Veel werkgeverscontacten	Veel contacten rond zorg, wonen, begeleiding; toegang tot veel andere vormen van ondersteuning
	Ervaring met begeleiding gemêleerde groepen	Politiek / maatschappelijk sterk verbonden
	Adaptief vermogen / flexibele organisatie	
	Gemeenten als eigenaar; logisch om HNW in te zetten t.b.v. awbz-cliënten	
zwak	Weinig zorggericht (expertise in begeleiden)	Weinig werkgericht (expertise in begeleiding bij werk)
	Grote fabrieken – voor awbz-doelgroep mogelijk minder geschikt	Gewend aan 'perverse' geldstroom: m.a.w. niet prestaties maar bezigheid wordt gefinancierd.
	Verliesimago bij gemeenten en andere stakeholders	Geen productiementaliteit
		Geen werkgerichte (fysieke) infrastructuur

7. Schuivende panelen voor HNW: wijzigingen in beleid bij gemeenten

Veranderende bestuurlijke inzichten (lokaal of landelijk) leiden meestal tot aanpassing van beleid en uitvoering. Hoe langer de periode van ongewijzigd beleid, hoe efficiënter de uitvoering daarvan kan worden gerealiseerd. De komende jaren moet rekening worden gehouden met veel veranderingen en dus ook met lagere efficiëntie.

Beheersmaatregelen:

- HNW kan gemeenten ondersteunen bij afwegingen door inzichtelijk te maken wat consequenties zijn van keuzes in financiële zin.

8. HNW heeft te maken met vier opdrachtgevers met eigen wensen.

Een voorbeeld is de werkwijze rond de intake en de overdracht van cliënten: als de intake in twee stappen wordt gedaan is er een risico dat de overdracht niet compleet is en hierdoor informatie alsnog of opnieuw wordt opgevraagd. Een ander voorbeeld betreft afspraken rond volumeafspraken. Indien die wijzigingen groter zijn dan de snelheid waarmee de organisatie kan krimpen/groeien, dan ontstaan er extra kosten door over- of ondercapaciteit.

Beheersmaatregelen

- Werk met DVO's per gemeente die waarin langlopende afspraken worden gemaakt rond dienstverlening, zodat HNW langlopende verplichtingen kan aangaan met werkgevers en medewerkers.

9. Onvoldoende samenwerking tussen gemeenten en HNW rond de werkgeversdienstverlening.

HNW zal voor de vier gemeenten uitvoering geven aan de werkgeversdienstverlening. Van belang is om een koppeling te maken tussen de werkgeversbenadering op strategisch, tactisch en operationeel niveau. Als deze koppeling niet tot stand komt zal de effectiviteit minder groot zijn. Om de koppeling te maken is samenwerking binnen de vier gemeenten, maar ook met gemeentelijke domeinen Economische Zaken, Onderwijs en met regionaal samenwerkingsverbanden.

Beheersmaatregel:

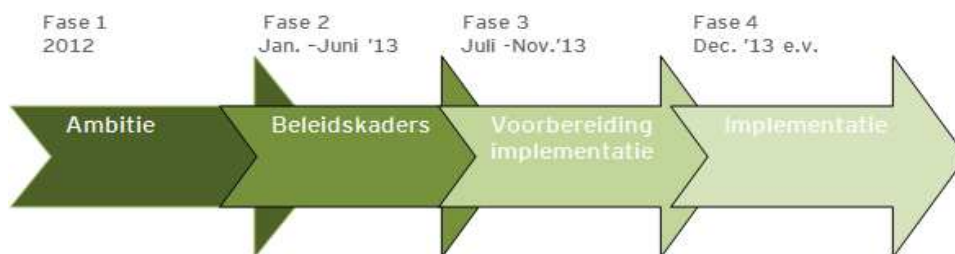
- Samenwerking met afdelingen Economische Zaken van de gemeenten, ondernemingsverenigingen en de regionale samenwerkingsverband(en) met als doel inzicht te krijgen in kansrijke (regionale/ lokale) sectoren. Via deze samenwerking kan HNW zich ook "aan de voorkant" profileren als partner aan (nieuwe) werkgevers en werkgevers die willen investeren.

4 Vervolgstappen

In deze Kadernota is een beeld geschetst van de richting waar de vier gemeenten Bodegraven-Reeuwijk, Montfoort, Oudewater en Woerden en het Werkvoorzieningschap De Sluis samen heen willen. Er is een sterke behoefte aan een krachtige uitvoeringsorganisatie op het terrein van participatie, werk en inkomen om ook in de toekomst als regio sterk te staan. Met de instemming van Colleges van B&W en de gemeenteraden op de 'Hoofdlijnenvoorstel HNW' is de eerste fase van het project 'Het Nieuwe Werkbedrijf' afgerond en start de volgende fase met deze Kadernota. Fase 2 is de volgende stap om concrete invulling te geven aan de beschrijving en planning van de zaken die gedaan moeten worden.

Op 1 januari 2014 is Het Nieuwe Werkbedrijf operationeel, met een integrale gemeenschappelijke aanpak voor participatie, werk & inkomen, die volledig commitment heeft van alle betrokken partijen op alle niveaus.

Dit betekent dat stapsgewijs en beheerst de ambitie wordt uitgewerkt en er naar toe wordt gewerkt. Aangezien gemeenten en De Sluis stap voor stap richting een nauwere samenwerking zullen gaan, is het van belang om een plateauplanning te hebben. Een plateauplanning bestaat uit stabiele tussenfasen op weg naar het einddoel. Op ieder plateau zijn doelen, eindresultaten, begrotingen, primaire en secundaire processen en evaluaties uitgewerkt om een goede basis te leggen voor de volgende stap. Periodiek wordt bezien of het beeld van het volgende plateau nog geldig is of moet worden bijgesteld. De complexiteit neemt per plateau toe. De ambitie is om de strategie stapsgewijs en daarmee gecontroleerd te realiseren. Dit vergroot de verankering in en uitvoering door de nieuwe uitvoeringsorganisatie. Onderstaand figuur laat de plateauplanning van het project HNW zien, waarbij duidelijk wordt dat de fasen elkaar deels overlappen om tijdig en goed met de volgende fase te kunnen stappen.



Op basis van dit uitgangspunt gaan de organisaties na bestuurlijk akkoord de beschreven beleidskaders inkleuren. De komende maanden dienen stappen te worden gezet om de integrale gemeenschappelijke werkprocessen uit te werken. Het ontwerpen van een dergelijk werkproces bestaat uit drie onderdelen:

1. de werkgeversdienstverlening (klantproces: marktwerking, marketingcommunicatie, ontzorging, verleiden, realisatie partnerschappen, samenwerking arbeidsmarktregio),
2. de werknemersdienstverlening (cliëntproces: arbeidstoeleiding, beschut werken, participatie, re-integratie, zorg, handhaving en uitkeringsverstrekking) en
3. het secundaire proces de bedrijfsvoering (bestaande uit financiën, huisvesting, ICT, facilitair, veiligheid). De basis voor efficiënte en effectieve aanpak is het afstemmen van de primaire

processen met het secundaire werkproces. Het gaat hier om een haalbaar en werkbaar werkproces voor elke betrokken organisatie.

Daarnaast werkt de Stuurgroep aan de voorbereiding om de beoogde juridische structuur te realiseren. Dit leidt tot een voorstel om de huidige Gemeenschappelijke Regeling aan te passen in lijn met de kaders uit deze nota. In de uitwerking wordt ook aandacht besteed aan de taken en verordeningen die onder de verantwoordelijkheid van de GR of onder de N.V. vallen. Dit voorstel wordt via de Colleges aan de Gemeenteraden ter besluitvorming na het zomerreces voorgelegd.